



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

RODRIGO CAVALCANTE RODRIGUES

**A COMPATIBILIZAÇÃO DA INDENIZAÇÃO PRÉVIA, JUSTA E EM DINHEIRO NAS
DESAPROPRIAÇÕES COM O REGIME DE PRECATÓRIOS**

FORTALEZA

2017

RODRIGO CAVALCANTE RODRIGUES

A COMPATIBILIZAÇÃO DA INDENIZAÇÃO PRÉVIA, JUSTA E EM DINHEIRO NAS
DESAPROPRIAÇÕES COM O REGIME DE PRECATÓRIOS

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Administrativo.

Orientadora: Prof(a). Dr(a). Cynara Monteiro Mariano.

FORTALEZA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

R616c Rodrigues, Rodrigo Cavalcante.
A compatibilização da indenização prévia, justa e em dinheiro nas desapropriações com o regime de precatórios / Rodrigo Cavalcante Rodrigues. – 2017.
73 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2017.
Orientação: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.

1. Desapropriação. 2. Indenização prévia, justa e em dinheiro. 3. Precatório. I. Título.

CDD 340

RODRIGO CAVALCANTE RODRIGUES

A COMPATIBILIZAÇÃO DA INDENIZAÇÃO PRÉVIA, JUSTA E EM DINHEIRO NAS
DESAPROPRIAÇÕES COM O REGIME DE PRECATÓRIOS

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Direito da Universidade
Federal do Ceará, como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Direito.
Área de concentração: Direito
Administrativo.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dr^a. Cynara Monteiro Mariano (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. M.^a Lígia Maria Silva Melo de Casimiro
Centro Universitário Christus (UNICHRITUS)

AGRADECIMENTOS

A Deus, que proporcionando o dom da vida, nos fornece momentos de felicidades, como este, que são guardados na nossa trajetória e que nos impulsionam a trilhar nossas vidas, cada vez mais, em prol da realização de ideais e sonhos que nos elevam e nos edificam, além dos momentos difíceis necessários para o nosso eterno aprendizado. Aos irmãos fraternos e benfeitores que me guardam e protegem sempre.

Aos meus pais, que são figuras máximas de exemplo, tanto no profissional e no pessoal, no qual busco todo dia seguir suas orientações e tentar ao máximo proporcionar-lhes o orgulho de poder seguir no caminho correto. Mais que as condições materiais, o afeto que me é proporcionado desde o nascimento, é o que dá a certeza de que sem esses dois eu não conseguiria alcançar nem metade do que já alcancei.

A minhas irmãs que durante tantos anos convivemos em plena harmonia, mais do que isso, em profunda fraternidade, onde podemos contar uns com os outros, para a resolução de problemas e ajuda mútua, que essa nosso laço perdure por toda a vida que sejamos o porto seguro de cada um sempre.

A Nonata, que posso chamar também de mãe, que cuidou de mim em tantos momentos, desde o meu nascimento, que me deu todo o carinho e cuidados, no qual guardo em meu coração por toda a minha vida, pois sempre fui como um filho.

A minha família, Vó Lourdes e Vô Américo (padrinhos), tia Telma (Té), Vó Roseli, Tia Rosileide (Ró) e Ítalo que sempre acreditam que posso avançar sempre mais na vida profissional e que me dá o afago e o conforto no seio familiar.

Aos amigos Matheus e Cláudio que no ensino médio foram tão importantes no incentivo dos estudos, e que tornavam aqueles tantos dias de estudos em momentos leves e que resultaram nas nossas aprovações nas Universidades onde estamos.

Aos amigos da Amizade Verdadeira, Iago, de notável saber jurídico; Mário, primeiro amigo da faculdade e de singeleza peculiar; Pedro, forrozeiro e pessoa da melhor categoria; Lucas (Brendo), um aleatório querido e que me ajudou bastante para o Exame da Ordem; Lucas (Cabecinha), companheiro de tempos idos e é a reprodução da integridade em pessoa; Ygor, sotaque característico e futuro

certamente brilhante; Vitim, de vasto conhecimento jurídico; e o exponencial Messias (Boinha, batizado por mim), figura icônica e única, companheiro fiel; todos foram essenciais e simplesmente fizeram parte da minha história na Faculdade de Direito, de tantas revisões para as provas, tantas horas extracurriculares na sinuca e em conversas, além de momentos que jamais poderão ser esquecidos e que são marcas inapagáveis e inolvidáveis, que demonstram o tanto de companheirismo que existe nesse grupo, e que mesmo diante de possíveis caminhos profissionais divergentes, a amizade certamente sempre prevalecerá.

As Advogadas Aleatórias, Bia, Cássia, Odara e Baiana, que são verdadeiras amigas, que me proporcionam momentos de alegrias e descontração, retirando grande parte da carga pesada que é enfrentar a vida profissional, sei que estaremos sempre juntos e que se um precisar, os outros estarão na base dando todo o apoio.

Ao Banco do Nordeste, na figura dos advogados, Dr. Tomaz, Dra. Gabriela, Dra. Flávia, Dra. Leanne, Dr. Edmilson, Dr. Germando, que já no meu quarto semestre me aceitaram como estagiário e que mesmo com pouco conhecimento me deram grandes oportunidades e responsabilidades, que puderam me dar maturidade quanto ao ambiente profissional e de como agir perante o trabalho.

A quarta Vara do Trabalho de Fortaleza, Dra. Maria Luiza, que me ajudou e me ensinou muito sobre a seara trabalhista, na qual pude entender como funciona a Justiça Obreira e da sua importância. Paulo e Gleyce que pudemos dividir tantos cafés juntos e que tornavam as manhãs bem mais agradáveis.

Ao gabinete da Desembargadora Lira Ramos, onde pude aprender bastante na produção das decisões cíveis, que diante da diversa gama de assuntos, pude enriquecer profissionalmente de forma significativa. Aurilene e Matheus, seres de essencial importância e de plena bondade, que são mais que amigos, são pessoas de tamanha solidariedade e companheirismo, que nunca deixemos isso morrer, pois é uma amizade transparente e sólida.

A Cezar Ferreira Advogados, Dr. Cezar Ferreira, que me ensinou o magnífico labor do advogado, que além de buscar os melhores caminhos processuais deve buscar a simplicidade no trato e na comunicação, para garantir que a pessoa mais simples possa entender seus direitos e que seja uma luta

conjunta entre advogado e cliente. Ruhana, que desde o primeiro dia que cheguei ao escritório, me proporcionou um ambiente muito agradável e que se tornou uma grande amiga e parceira de trabalho, sendo a rainha do Direito do Trabalho, que nossa parceria e companheirismo se prolonguem no tempo.

A Décima Vara Criminal de Fortaleza, simplesmente um local único e especial de trabalho, composto pela regência magistral e nevrálgica da juíza Dra. Cristiane Faria; pela doutrina maciça do Dr. Daniel, um verdadeiro norte de sabedoria; pela soberana no direito processual penal e alegria das manhãs, douta Nátia; pela baluarte do Fórum Clóvis Beviláqua, dona Vera; pela risada mais contagiante, Denísia; pelo jeito e voz singular, Paulo; pelo combustível alegre e de ânimo, Ritinha; pela espontaneidade e bondade, Dona Fernanda; pela higidez moral, Dr. Assis; pelo companheirismo e amizade, Manel; pela doçura, afabilidade, transmissora de paz e segurança, além de ser o contágio permanente de felicidade, com sua personalidade alegre e única; pequena Karine; e pelos demais estagiários(as) que todos juntos formam a Vara mais feliz e competente de se trabalhar.

A Professora Cynara Monteiro Mariano, orientadora deste trabalho, que desde as aulas na Faculdade aos ensinamentos da orientação, puderam fazer com que minha paixão pelo Direito Administrativo aumentasse exponencialmente. Sou verdadeiramente seu fã, considero-a uma docente impecável, de conhecimento incalculável e uma verdadeira lutadora dos direitos sociais. Espero poder estar sempre aprendendo e sendo seu eterno aluno.

A professora Lígia Casimiro e ao professor Felipe Albuquerque, pela bondade de ter participado da avaliação deste trabalho.

A Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, pelos excelentes professores, servidores e alunos que fazem desta uma das melhores do país, na qual possuo um orgulho imenso de fazer parte desta Salamanca de tão honrosa história.

A todos que diretamente e indiretamente me ajudaram a galgar conquistas pessoais e profissionais, fica meu eterno e mais sincero: Obrigado!

“Não tenho vergonha de mudar de opinião, pois não tenho vergonha de pensar”;

(Blaise Pascal)

RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar se há compatibilização da indenização prévia, justa e em dinheiro nas desapropriações com o regime de precatórios, já que se tratam de normas constitucionais com aparente conflito material, que acabam gerando diversas discussões na doutrina e na jurisprudência. O trabalho teve como método a análise legal, doutrinária e jurisprudencial acerca do assunto. No primeiro capítulo realizou-se uma pesquisa acerca da desapropriação, suas características, fundamentos, formas e indenização, além de demais estudos acerca do tema, com o fito de estabelecer uma análise do artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, como embasamento para as discussões centrais deste trabalho. Tecidas as primeiras considerações, no segundo capítulo, o foco tornou aos comentários ao regime de precatórios, onde sua definição, procedimento e outras características são abordadas de forma acentuada, além das suas implicações no direito brasileiro para melhor compreensão do artigo 100 da Constituição Federal. Por fim, procedeu-se à análise da jurisprudência acerca do tema e ressaltou-se que o Supremo Tribunal Federal elevou a discussão ao patamar de Repercussão Geral nº 922144, no qual decidirá sobre a compatibilização das normas constitucionais do artigo 5º, inciso XXIV e artigo 100 da CF/88. Ao final, buscou-se demonstrar que o regime de precatórios possui problemas notáveis, quanto a sua morosidade e burocracia nos seus efetivos pagamentos, transformando-se em um instrumento do Estado para retardar o cumprimento dos débitos judiciais e usar a respectiva verba em outras áreas da Administração pública, demonstrando sua incompatibilidade com a indenização prévia, justa e em dinheiro, que é uma garantia de extrema importância para o particular expropriado, além de ser a compensação correta para o ato de desapropriação do Estado.

Palavras-chave: Desapropriação. Indenização prévia, justa e em dinheiro. Precatório.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the compatibility of the prior, fair and in cash indemnification on expropriations with the writs of payment (precatórios) regime, writs which are constitutional rules with apparent material conflict that end up generating several discussions in doctrine and jurisprudence. The paper had as method a legal, doctrinal and jurisprudential analysis on the subject. In the first chapter, a research on expropriation, its characteristics, foundations, forms and compensation was carried out, as well as other studies on the subject, with the purpose of establishing an analysis of the fifth article, item XXIV, of the Federal Constitution, as basis for the central discussions of this paper. With the first comments made, in the second chapter the focus was given to comments on the writ of payment (precatório) regime, where its definition, procedure and other characteristics are dealt with in an empathic way, as well as its implications in Brazilian law for a better understanding of Article 100 of the Federal Constitution. Finally, the jurisprudence on the subject is analyzed and it is emphasized that the Federal Supreme Court raised the discussion to the level of General Repercussion No. 922144, on which it will decide about the compatibility of the constitutional norms of the fifth article, subsection XXIV and Article 100 of the Federal Constitution. In the end, the paper sought to demonstrate that the writs of payment (precatórios) regime has many flaws regarding its slowness and bureaucracy in its effective payments, becoming an instrument of the State to delay compliance with judicial debts and use the respective funds in other areas of public administration, demonstrating its incompatibility with the previous, fair and in cash indemnification, which is a guarantee of extreme importance for the expropriated individual, aside of being the correct compensation for the act of expropriation by the State.

Keywords: Expropriation. Prior, fair and in cash indemnification. Writ of payment (Precatório).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
2 DESAPROPRIAÇÃO	14
2.1 Supremacia do interesse público e função social da propriedade.....	14
2.2 Procedimento e fundamentos da desapropriação	23
3 ANÁLISE DO REGIME DE PRECATÓRIO	34
3.1. Conceitos e princípios orçamentários	34
3.2 Procedimento	39
4 INDENIZAÇÃO PRÉVIA, JUSTA E EM DINHEIRO E A CRÍTICA AO REGIME DE PRECATÓRIOS	45
4.1 Entendimentos jurisprudenciais e repercussão geral	45
4.2 Críticas ao regime de precatórios.....	54
4.3 Prevalência da indenização prévia, justa e em dinheiro como garantia fundamental à reparação pela perda da propriedade.....	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS.....	72

INTRODUÇÃO

O tema da desapropriação sempre foi alvo de muitos estudos e debates acerca dos seus reflexos na sociedade, por se tratar de uma das intervenções mais drásticas do Estado na propriedade privada. Diante disso, a busca pela garantia dos direitos dos particulares expropriados de seu bem deve ser a principal contraprestação da administração pública, haja vista que o seu poder de império não poderá afastar totalmente os direitos fundamentais individuais.

Desta forma, o primeiro capítulo busca demonstrar como a desapropriação é efetivada pelo Estado, as consequências, procedimento, características desta intervenção supressiva do Estado na propriedade. A desapropriação é o meio pelo qual a administração pública possui, para que, diante dos requisitos da necessidade, interesse público ou interesse social, possa retirar a propriedade do bem particular e torná-lo de titularidade do Estado para a concretização de obras ou serviços que beneficiem a coletividade.

Ao ver-se expropriado de seu bem, ao particular deverá ser garantido o direito a ampla defesa e contraditório em devido processo administrativo, além do mais importante, a indenização prévia, justa e em dinheiro, prevista no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, que garantirá o ressarcimento do valor monetário do seu bem.

Por se tratarem de normas de mesma hierarquia, o caso deverá ser solucionado com o sopesamento e a harmonização das regras hermenêuticas. Desenvolveu-se a análise das decisões dos Tribunais, além da discussão de doutrinas sobre o assunto. O Supremo Tribunal Federal declarou reconhecida a Repercussão geral por constituir questão constitucional saber se e como a justa e prévia indenização em dinheiro assegurada pelo art. 5º, XXIV, da CRFB/1988 se compatibiliza com o regime de precatórios instituído no art. 100 da Carta.

O segundo capítulo trata de um panorama geral acerca do regime de precatórios, sua funcionalidade, necessidade, características e procedimento. O precatório trata-se de um instrumento do Estado decorrente do princípio do equilíbrio econômico orçamentário, visto que para manter as despesas igualitárias ou menores que as receitas, o Estado necessita de uma previsibilidade dos gastos que serão efetuados no exercício financeiro posterior.

Desta forma, o precatório é a forma de pagamento do Estado, perante os credores que obtiveram uma decisão transitada em julgado, na qual se condena a Fazenda Pública ao pagamento de uma quantia certa. Quando há o trânsito em julgado da sentença, o presidente do Tribunal respectivo deverá enviar solicitação ao chefe do poder executivo com a finalidade que este reserve numerário nas contas do Estado para que no próximo exercício financeiro, conste o pagamento do valor arbitrado pelo juiz da execução, em fila de ordem cronológica, respeitando as ressalvas constitucionais preferenciais.

No terceiro capítulo a compatibilização da indenização prévia, justa e em dinheiro com o regime de precatórios é abordado com maior profundidade. O artigo 5º, inciso XXIV, norma constitucional de direito fundamental e garantia individual protege o particular do ato de império do Estado, resguardando seu direito a receber um numerário, em moeda corrente, igual ao valor do bem desapropriado e antes de perder a posse deste. Já em contrapartida o Estado possui as prerrogativas do regime de precatório, já que suas despesas devem ser previstas com antecedência para que não haja um colapso nas contas públicas, diante da grande gama de condenações em face da Fazenda Pública. Desta forma, são apresentadas críticas ao sistema de precatórios e o estudo da possibilidade de sua aplicação no processo de desapropriação.

2. DESAPROPRIAÇÃO

2.1 Supremacia do interesse público e função social da propriedade

No Direito Administrativo, dois princípios são basilares e preponderantes para o debate acerca deste ramo do Direito. Consistem no princípio da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público, estes formam o Regime Jurídico Administrativo. Em relação ao princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é a própria condição de existência do Estado quanto protetor dos interesses da sociedade sendo inerente à atuação estatal. Assim como afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹:

(...) em primeiro lugar, as normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, têm o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo. Além disso, pode-se dizer que o direito público somente começou a se desenvolver quando, depois de superados o primado do Direito Civil (que durou muito séculos) e o individualismo que tomou conta dos vários setores da ciência, inclusive a do Direito, substituiu-se a ideia do homem como fim único do direito (própria do individualismo) pelo princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: o de que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais.

O interesse público não pode ser confundido com o interesse estatal, este se reveste pela ação dos agentes públicos de acordo com suas vontades e com a vontade do órgão que representam, tornando-se assim um interesse secundário, que não privilegia o interesse público primário consolidado pela vontade da coletividade, enquanto sociedade, e principal sujeito das vontades e obrigações do Estado. Assim esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello²:

Interesse público ou primário, repita-se é o pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a *lei* consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social. Interesse secundário é aquele que atina tão só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada, e que por isso mesmo pode lhe ser referido e nele encanar-se pelo simples fato de ser pessoa, mas que só pode ser validamente perseguido pelo Estado quando coincidente com o interesse público primário.

Decorrente do princípio da supremacia do interesse público, e também componente do regime jurídico administrativo, encontra-se o princípio da

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28ª edição. São Paulo: Atlas, 2015. Página 99.

² DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015. Pág. 102.

indisponibilidade do interesse público, detalhado nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello³:

A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público -, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuer a *intentio legis*.

O interesse público não pode ser o poder de determinado agente ou órgão público, nem alguma minoria que queira usá-lo em interesses particulares, devendo à Administração Pública o dever de zelo e usar da coisa pública somente em prol do interesse coletivo, preservando os interesses individuais nos casos concretos.

Assevera-se, portanto, que tanto o princípio da supremacia do interesse público, quanto o princípio da indisponibilidade do interesse público, pilares do regime jurídico administrativo, devem sempre ser respaldados, não só para garantir os interesses da coletividade, mas também, para garantir os direitos e garantias fundamentais individuais que se alicerçam na Constituição Cidadã de 1988. O sopesamento entre esses interesses coletivos e os particulares deve ser pautado pela estrita observância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, assim como explica Irene Nohara⁴:

Ademais, entende-se que, como o regime jurídico administrativo considera a necessidade simultânea de realização de fins públicos e de respeito à liberdade individual, sobretudo na consideração de que existem direitos fundamentais individuais previstos na Constituição, o critério de sopesamento do grau de restrição à liberdade individual em nome de interesses públicos será, em regra, (exceto no caso da desapropriação, em que se sabe que haverá um “sacrifício” de direito, acompanhado da devida indenização, como medida compensatória) ponderado com o juízo de razoabilidade/proporcionalidade, para que não haja o aniquilamento do núcleo essencial de garantias fundamentais.

Nessa harmonização de princípios, o Estado Democrático de Direito deve ser pautado pela observância da prevalência harmônica dos direitos individuais e coletivos, para que não haja superioridade arbitrária de qualquer dessas forças, uma vez que o desequilíbrio acarreta e poderá acarretar tensões de ordem pública que corroam o bem-estar social e possam vir a afetar garantias fundamentais.

³ DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015. Página 76.

⁴ NOHARA, Irene Patrícia. Direito Administrativo. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2015. Página 9.

Algumas das garantias fundamentais que estão sob enfoque das consequências da desapropriação são: o direito à propriedade e o direito à moradia, as quais possuem resguardo no Texto Maior.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o direito à propriedade como um dos direitos e garantias fundamentais, além da sua função social⁵. Diferentemente das Constituições anteriores, a de 1988 trouxe no seu bojo de forma separada o direito a propriedade da ressalva que se fazia quanto à desapropriação, dando mais ênfase a um direito fundamental que busca garantir um espaço próprio do cidadão visando o desenvolvimento de atividades e necessidades inerentes à pessoa humana.

O direito à propriedade, em tempos anteriores, disciplinados pelo Direito Romano, concebeu a relação da pessoa com a propriedade, intrínseca ao direito privado, sendo que um determinado bem ficava sujeito a todas as vontades do particular, sendo de sua exclusividade, podendo usar, gozar e dispor da coisa, de forma absoluta. No direito moderno essa definição deu lugar à interferência do direito público na propriedade particular para atender a sua função social. Desta forma esclarece Edmir Netto de Araújo⁶:

⁵ “XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;” (Constituição Federal de 1988)

“É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro” (art. 153, § 22, da Constituição de 1969).

“É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro” (art. 150, § 22, da Constituição de 1967).

“É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro” (art. 141, § 16 da Constituição de 18 de setembro de 1946).

“A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia” (art. 122, § 14 da Constituição de 16 de julho de 1934).

“É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização” (art. 113, § 17 da Constituição de 16 de julho de 1934).

“O direito de propriedade mantém-se em toda sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia” (art. 72, § 17 da Constituição de 24 de fevereiro de 1891).

“É garantido o direito de propriedade em toda sua plenitude. Se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização” (art. 179, § 22 da Constituição de 25 de março de 1834).

⁶ DE ARAÚJO, Edmir Netto. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005. Pág. 993.

Mas aos poucos, sabendo-se que o direito público também se ocupa da propriedade privada, que pode apresentar como meio indireto da ação administrativa, a propriedade “pura” foi sendo afetada por crescentes restrições impostas pelo Estado, fundamentadas na supremacia do interesse público (muitas vezes nos próprios interesses privados) perdendo o traço de individualidade e cedendo campo ao conteúdo social: para que a propriedade atenda sua função social deve o Estado regulá-la de maneira que produza melhores benefícios para todos e não apenas para seu proprietário.

Como demonstrado, a função social da propriedade reconhece o domínio do particular como titular do bem, mas como este é membro de uma sociedade que vive sob aspecto da prevalência do interesse público, o indivíduo tem obrigações com os demais membros, já que como titular da propriedade não poderá usar e gozar do seu bem, de modo que afete de forma negativa a população que o circunda, a fim de que não obstaculize o exercício de direitos dos sujeitos que vive na mesma comunidade.

O direito à propriedade alberga um dos principais direitos em que um Estado Democrático de Direito deverá garantir para os seus cidadãos, que é o direito à moradia, que só foi posto de forma expressa no Direito brasileiro, com a Emenda Constitucional 26, de 14.02.2000, depois de 12 (doze) anos da sua promulgação. É na propriedade, que o exercício ao direito à moradia se estabelece, sendo um direito que sustenta a dignidade da pessoa humana, ao permitir que o indivíduo desenvolva seu núcleo familiar de forma ampla e segura. Ingo Sarlet⁷ explica no que consiste o direito à moradia:

Em que medida o direito à moradia se traduz em direito subjetivo à construção, pelo Poder Público, de uma moradia digna (ainda que não na condição de propriedade), ou, em caráter alternativo, em direito (exigível) de fornecimento de recursos para tanto ou para, por exemplo, obras que assegurem à moradia sua condição de habitabilidade, sem prejuízo de todo um leque de aspectos a serem exploradas na seara do direito à moradia na perspectiva de sua função de direito a prestações, é seguramente algo longe de estar bem sedimentado na doutrina e na jurisprudência.

Desse modo, o direito à moradia deve ser garantido a todo cidadão, de forma digna, para que exerça sua habitabilidade, sendo um direito de extrema importância, pois a figura de um lar é essencial para a condição cidadã e de pessoa humana, até mesmo que não seja de propriedade da pessoa, mas que o Estado propicie formas para que o indivíduo possua condições de estabelecer uma moradia, seja por meio de alugueis sociais ou investimentos na construção de conjuntos

⁷ MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de Direito Constitucional. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. Pág. 604.

habitacionais, além da fundamental importância de se respeitar as indenizações nas desapropriações, porquanto, muitas vezes, quando o Estado expropria está se retirando a moradia do particular, ou seja, sua garantia constitucional.

A desapropriação decorrente do princípio da supremacia do interesse público, o Estado possui prerrogativas que impõe aos particulares, intervenções na propriedade privada, sob o enfoque do interesse ou da necessidade do interesse público, que podem tanto limitar ou suprimir a propriedade. Essas intervenções do Estado na propriedade podem se dar de duas formas: intervenções restritivas e supressivas, explicadas conforme o escólio de José dos Santos Carvalho Filho⁸:

Essa intervenção, tornamos a frisar, pode ser categorizada em dois grupos: de um lado, a intervenção *restritiva*, através da qual o Poder Público retira algumas das faculdades relativas ao domínio, embora salvasse a propriedade em favor do dono; de outro, a intervenção *supressiva*, que gera a transferência da propriedade de seu dono para o Estado, acarretando, por conseguinte, a perda da propriedade de seu dono para o Estado, acarretando, por conseguinte, a perda da propriedade.

Dentre as intervenções administrativas restritivas, estão: tombamento, servidão administrativa, limitação administrativa, requisição administrativa e ocupação temporária. Já a modalidade de intervenção administrativa supressiva é a desapropriação.

O tombamento consiste na proteção ao conjunto de bens materiais e imateriais que guardam algum tipo de valor histórico e artístico para a conjuntura nacional e local, que identificam os traços culturais de cada segmento da população. Esta forma de intervenção do Estado na propriedade privada permite que o bem seja da propriedade e posse do particular, mas impede que este promova qualquer tipo de alteração no bem sem que haja uma prévia autorização do Poder Público, no qual deverá ter o dever de proteção e zelo. Os bens que são objeto do tombamento podem ser identificados através do artigo 1º, do Decreto-Lei nº 25, de 1937:

Art. 1º Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

A servidão administrativa é outra forma de restrição na propriedade do particular que, por meio de lei institui sobre imóvel alheio (coisa serviente) ônus real

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Atlas, 2015. Pág. 829.

que está sob a função de realizar serviço público ou um bem afetado de natureza pública (coisa dominante), que poderá afetar o imóvel particular de forma que afete parte de seu uso ou só mesmo esteticamente para que o serviço público possa ser executado. Exemplo se encontra na instalação de postes de energia elétrica em propriedades privadas.

A limitação administrativa consiste em ordens genéricas de caráter positivo ou negativo que restringem os direitos na ordem da discricionariedade privada. As limitações administrativas positivas exigem alguma obrigação de fazer do particular, enquanto a limitação negativa exige uma obrigação de não fazer, tendo como grande exemplo, a proibição administrativa da construção de imóveis até certa altura, em certas zonas, como o litoral e áreas próximas a aeroportos. Importante ressaltar que se trata de uma restrição de caráter geral sem distinção subjetiva entre os particulares. Como bem explica José Carvalho Filho⁹, sua natureza jurídica se explica:

Portanto, se quisermos caracterizar a natureza jurídica das limitações, poderíamos dizer que se trata de atos legislativos ou administrativos de caráter geral, que dão o contorno do próprio direito de propriedade. É nesse sentido que os autores as colocam entre as formas de intervenção do Estado na propriedade.

A requisição administrativa prescinde de uma necessidade pública iminente e improrrogável, que se reveste de caráter urgente, no qual em situações extremas, em casos de calamidade ou necessidade pública, como grandes enchentes ou até mesmo guerras, a administração em ato unilateral, de autoexecutoriedade, se utiliza de bens imóveis, móveis ou serviços do particular gerando apenas o direito de indenizar se houver um dano ao determinado bem ocupado.

Por fim, tem-se a ocupação temporária como forma restritiva de intervenção do Estado na propriedade. Esta forma de intervenção diferencia-se da requisição, pois não há situação excepcional, a administração nesse caso para fins de interesse público utiliza-se do imóvel do particular, como por exemplo, para escavações e pesquisas de interesse arqueológico, ou para ser estoque de material de construção para obras públicas.

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Atlas, 2015. Pág. 812.

Já a desapropriação, objeto do presente trabalho como instituto do direito público passa por diversas críticas pelos doutrinadores, posto que consideram uma interferência acentuada do Estado na propriedade privada. Sendo que, diferentemente do direito privado, não se trata de interferência que cause esbulho ou turbacão, mas sim decorre do próprio direito em si, que é de titularidade do Estado.

O conceito de desapropriação firmou-se nas repúblicas italianas, assim como demonstra Eurico Sodré¹⁰:

O conceito da desapropriação como garantia jurídica começou, entretanto, a firmar-se, com maior solidez, durante a época das repúblicas italianas. Conforme ensina SCAVALCANTI, não possuíam elas, sobre a matéria, uma legislação genérica; mas as leis específicas, prescritas para os casos singulares, aplicam “os mais importantes princípios proclamados séculos depois como dogmas de direito público e que vieram formar o substrato de todas as leis atuais sobre expropriação.

Durante o decorrer da história, a desapropriação sedimentou-se e tornou-se um dos principais meios do Estado para promover a requalificação dos espaços urbanos e rurais, com a construção de obras que beneficiem toda a coletividade. Da mesma forma, os meios de garantias e direitos do particular com o passar do tempo também ganharam *status* de máxima importância, havendo uma valorização do devido processo administrativo e da justa indenização, o que na prática, não se pode afirmar categoricamente que essas garantias são respeitadas.

A doutrina lança algumas definições importantes para o estudo das desapropriações, posto que se trata de um instituto, um dos mais antigos, percorrendo até os dias atuais, com praticamente a mesma configuração e detalhes. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹¹, define a desapropriação como sendo o:

(...) o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização. Aparecem nesse conceito as seguintes características do instituto: 1. O aspecto formal, com a menção a um procedimento; 2. O sujeito ativo: Poder Público ou seus delegados; 3. Os pressupostos: necessidade pública, utilidade pública ou interesse social; 4. O sujeito passivo: o proprietário do bem; 5. O objeto: a perda de um bem; 6. A reposição do patrimônio do expropriado por meio de justa indenização.

Conforme a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho¹² a desapropriação pode ser definida como:

¹⁰ SODRÉ, Eurico. A Desapropriação. 3ª edição. São Paulo: Saraiva. 1955. Pág. 13.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 28ª edição. São Paulo: Atlas, 2015. Pág. 200 e 201.

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Atlas, 2015. Pág. 830.

(...) o procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública ou interesse social, normalmente mediante o pagamento de indenização.

O professor Celso Antônio Bandeira de Mello¹³ define a desapropriação como:

(...) o procedimento através do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público. Trata-se, portanto, de um sacrifício imposto ao desapropriado.

Como se pode extrair das definições dos administrativistas, a desapropriação consiste na expropriação de bem particular ou público para fins de uso do Estado quanto à sua necessidade ou utilidade para o atendimento de interesse social maior, devendo ser devidamente indenizado e oportunizado o devido processo ao expropriado. Para preservar o interesse público e pela garantia da aplicação do princípio da supremacia do interesse público, é que se faz necessário a intervenção supressiva, que retira de terceiro a propriedade de um bem para que obtenha destinação que favoreça a coletividade.

A natureza jurídica da desapropriação é procedimental de caráter administrativo ou até mesmo judicial. No processo de desapropriação é necessário que haja a formalização de todos os atos para que o contraditório e a ampla defesa sejam fundamentalmente garantidos. A legitimidade do processo expropriatório nas desapropriações só pode ser comprovada a partir do preenchimento dos pressupostos que permitem que o Estado retire o bem do particular para dá-lo destinação pública. Os pressupostos administrativos são: a utilidade pública, o interesse social e a necessidade pública.

Conceitua-se utilidade pública, para fins de desapropriação, quando há a conveniência para a Administração Pública, esta quanto na sua discricionariedade e conforme os ditames legais declara que o bem imóvel deve possuir destinação para uso da coletividade. Em 1941, entrou em vigor o Decreto-Lei nº 3.365, que dispõe de forma geral sobre a desapropriação por utilidade pública, o qual vigora até os dias atuais, sendo recepcionado pela atual Constituição e elenca no seu artigo 5,¹⁴ os

¹³ DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 32ª edição. Pág. 889.

¹⁴ Decreto-Lei 3.365/41: Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

a) a segurança nacional; b) a defesa do Estado; c) o socorro público em caso de calamidade; d) a salubridade pública; e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência; f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica; g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de

casos de utilidade pública, sendo que, na alínea “p”, o Decreto-Lei exara que além dos casos apresentados pelo artigo suso mencionado, poderá ser declarada a utilidade pública em demais casos previstos em leis especiais, o que torna o rol meramente exemplificativo.

A utilidade pública, conforme critica Eurico Sodré¹⁵, afirma que se trata de um conceito não delimitado e nem taxativo, tendo sua amplitude não dimensionada, tornando-se um conceito flexível e largo, comportando arbítrio do administrador, sendo sempre, nas palavras do administrativista, um ato de autoridade.

Já a necessidade pública, na sua definição, trata-se de situação em que a administração pública vê-se obrigada a promover a desapropriação por situação que gere sua ação em ocasiões que afetem a sociedade de forma grave, como calamidades públicas e situações que estão previstas também no artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365.

Quanto ao interesse social, este consiste nas hipóteses em que o Estado visa dar primazia a função social da propriedade. Tanto para valorizar os meios de produção agrícola, ou até mesmo para a utilização de áreas para o turismo, além como fator de proteção ambiental a determinadas áreas que necessitem de preservação ou conservação. O Decreto-Lei nº 4.132/62, define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação, especificando os casos, no seu artigo 2º¹⁶, em que o Estado poderá decretar o interesse social.

saude, clínicas, estações de clima e fontes medicinais; h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos; i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo; k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza; l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico; m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios; n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves; o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária; **p) os demais casos previstos por leis especiais.**

¹⁵ SODRÉ, Eurico. A Desapropriação. 3ª edição. São Paulo: Saraiva. 1955. Página 31. (“O conceito de utilidade pública não é rígido, nem limitado; ao contrário, é flexível e largo. Comporta certo arbítrio, porque é opinativo, como os programas da administração. Por isto, uma declaração de utilidade pública é sempre um ato de autoridade.”)

¹⁶ Decreto-lei 4.132/62: Art. 2º Considera-se de interesse social: I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO; III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com

A desapropriação é forma originária de aquisição da propriedade significando que a propriedade torna-se de propriedade do Estado sem nenhum título anterior, não derivando de nenhum título precedente, estabelecendo que qualquer ônus vinculado ao bem, deixa de existir com a expropriação.

Outra característica importante da desapropriação consiste que os bens dos entes públicos podem ser objeto desse instituto, sendo que respeitada a regra do Decreto-Lei 3.365¹⁷, na qual somente o maior poderá desapropriar o menor, ou seja, o Estado pode desapropriar os Municípios, e a União os Estados e Municípios, sempre precedendo de autorização legislativa.

A tredestinação lícita ocorre quando a administração destina o bem desapropriado em finalidade diferente daquela declarada no decreto expropriatório, mas dentro do interesse público, como por exemplo, o ente desapropria para a construção de um hospital e acaba construindo uma unidade escolar. Não há, aqui, um desvio de finalidade que mereça uma sanção, não ensejando retrocessão.

De outro lado, acaso o desvio de finalidade consista no não atendimento do interesse público, atendendo, em verdade, a um interesse particular, estaremos diante da tredestinação ilícita, ensejando a retrocessão.

Trata-se a desapropriação em resumo, de uma das formas de intervenção do Estado mais acentuada e de maior complexidade, pois interfere muitas vezes não só ao direito de propriedade dos cidadãos mas também ao direito à moradia, o que deve ser analisado sob a ótica da garantia aos direitos inerentes à perda de um bem tão importante ao particular.

2.2 Procedimento da desapropriação

a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habilitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias; V - a construção de casa populares; VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas; VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais. VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

¹⁷ Decreto-lei 3.365/41: Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

§ 2º Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa.

A Constituição Federal de 1988 prevê no seu rol de direitos e garantias fundamentais, no artigo 5º, inciso XXIV, que a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na Constituição. O Decreto-Lei nº 3.365, que dispõe de forma geral sobre a desapropriação por utilidade pública, aponta os ditames e os ritos adotados para que se concretize o processo de desapropriação.

A desapropriação conta com um procedimento dividido em duas fases: declaratória e executória. As duas fases são importantes para que tenha um processo que garanta ao particular um prévio conhecimento acerca da expropriação e que se garanta sua defesa e o direito ao contraditório. A fase declaratória pode ser proposta por qualquer ente federativo, além de duas autarquias federais, DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura) e a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica). Esse ato administrativo é efetuado através de Decreto ou Lei de efeitos concretos.

A partir do momento que o ente declara a utilidade pública ou interesse social do bem, este deverá permanecer sem alterações, sem nenhuma alteração na sua estrutura, respeitando somente as benfeitorias necessárias e úteis, que sejam autorizadas pelo poder público. Também em decorrência dessa declaração, o ente público poderá penetrar¹⁸ no bem para fazer medições e estudos no terreno, mas o bem ainda continua em propriedade do particular. O prazo decadencial para que o ente público execute os meios expropriatórios do bem imóvel do particular, para os casos de utilidade e necessidade pública são de 5 anos¹⁹ contados da data da declaração, já para os casos de interesse social, o prazo é de 2 anos²⁰. Passado esse tempo, o ente público não poderá executar a desapropriação, devendo esperar

¹⁸ Decreto-lei 3.365/41: Art. 7º Declarada a utilidade pública, ficam as autoridades administrativas autorizadas a penetrar nos prédios compreendidos na declaração, podendo recorrer, em caso de oposição, ao auxílio de força policial.

¹⁹ Decreto-lei 3.365/41: Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará.

²⁰ Decreto-lei 3.365/41: Art. 3º O expropriante tem o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado.

o prazo de carência de 1 ano, para que possa fazer nova declaração de utilidade e necessidade público ou interesse social. Assim explica Cretella Junior²¹:

Chama-se caducidade a perda do efeito da declaração expropriatória pelo decurso do tempo. Com o fundamento na caducidade, já não é possível determinara a transferência do direito do particular para o Estado. A expedição do decreto expropriatório gera, para o Estado, o direito subjetivo público de desapropriar. Ora a caducidade dá por findo esse direito.

Na fase executória, esta se consubstancia quando o ente expropriante tomará para si o bem que se encontra na posse do particular. Além dos entes federativos, algumas entidades delegatárias pelos entes federativos possuem legitimidade ativa para promover a expropriação, são estes: consórcios públicos, concessionárias de serviço público, empresas contratadas na forma de empreitada integral ou contratação integral. Por ser uma medida de extrema intervenção do Estado, é necessário que haja uma contrapartida do ente público ao particular expropriado, sendo assim, garantida pela Constituição Federal de 1988, a indenização prévia, justa e em dinheiro, efetivando que este terceiro possa vir a obter outra propriedade em local diverso para que retome suas atividades comerciais ou reconstrua sua moradia.

O ente público ao efetuar a declaração de interesse público, deverá primeiramente oferecer ao particular um valor correspondente ao bem que deseja desapropriar, a chamada indenização prévia, justa e em dinheiro que possa compensar ao particular os efeitos expropriatórios. Neste tocante, reside a grande discussão do trabalho que será posto em discussão mais adiante. Caso na fase executória o particular concorde com o valor proposto pela Administração Pública, a desapropriação encerra-se na via administrativa. Sendo o valor abaixo do esperado pelo particular, a alternativa para o ente público será apenas o caminho judicial para a resolução do conflito.

Desta forma, o ente público ou o delegatário deverá propor ação de desapropriação judicial contra o particular, podendo este apenas contestar o valor que foi pago como indenização prévia ou matéria de nulidade processual, mas quanto se há legalidade no ato de desapropriação essa matéria deverá ser objeto de ação própria do particular contra o ente público, quanto a existência ou não dos pressupostos (necessidade ou utilidade pública e interesse social), o Poder

²¹ CRETELLA JUNIOR, José. Comentários à Lei de Desapropriação (Constituição de 1988 e Leis Ordinárias). 4ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense. 1998. Página 256.

Judiciário²² não poderá entrar na referida matéria. O Poder Público quando desejar obter para si, com celeridade, o bem do particular, deverá entrar com pedido de liminar de imissão da posse para que o particular seja expropriado definitivamente do bem em que se encontra. Para que se efetue a imissão provisória na posse, o ente deverá comprovar dois pressupostos, quais sejam: a urgência necessária e depositar o valor incontroverso.²³

Ao efetuar o depósito do valor incontroverso, se o particular retirar o valor total, o magistrado poderá dar por encerrado o processo, ao verificar que tacitamente ocorreu um acordo. Caso o particular queira continuar com o processo, deverá recolher apenas 80% (oitenta por cento) do valor depositado e apresentar contestação para discutir somente o valor quantitativo da expropriação.

Durante todo o processo judicial de desapropriação haverá a discussão acerca do valor justo que o expropriado deverá receber, sendo assim em sentença final o juiz deverá fixar o valor correto, depois de toda a instrução processual que terá se observado o contraditório e a ampla defesa além das provas necessárias para que se faça a correta quantificação do valor devido ao particular pelo Estado.

Quanto a esse valor, é expresso no comando constitucional do artigo 5º, inciso XXIV, que a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro.

A indenização prévia significa que esta deve se dar no momento antes da consumação da transferência do bem ao ente público. Pois diante do particular se vê sem sua propriedade, o Estado deve garantir que a indenização deva ser a garantia para que o particular tenha capital suficiente para que compre outro imóvel, visto

²² Decreto-lei 3.365/41: Art. 9º Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública.

²³ Decreto-lei 3.365/41: Art. 15. Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imití-lo provisoriamente na posse dos bens: § 1º A imissão provisória poderá ser feita, independente da citação do réu, mediante o depósito: a) do preço oferecido, se este fôr superior a 20 (vinte) vezes o valor locativo, caso o imóvel esteja sujeito ao impôsto predial; b) da quantia correspondente a 20 (vinte) vezes o valor locativo, estando o imóvel sujeito ao impôsto predial e sendo menor o preço oferecido; c) do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do impôsto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior; d) não tendo havido a atualização a que se refere o inciso c, o juiz fixará independente de avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que houver sido fixado originamente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel. §2º A alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias. § 3º Excedido o prazo fixado no parágrafo anterior não será concedida a imissão provisória. § 4º A imissão provisória na posse será registrada no registro de imóveis competente.

que, muitas vezes, ao tratar-se da moradia deste, o administrado poderá ficar sem sua residência. Essa é uma garantia muito importante, pois a prévia indenização evitará que o Estado seja, ao invés do protetor do direito à propriedade e da moradia, um Estado que desprotege a sociedade e deixam a mercê de seus poderes de império. A indenização, assim como preconiza a Constituição, deverá ser justa, correspondendo ao valor correto e real do bem na época que ocorrerá a transferência do bem, sendo que em critérios práticos, a administração pública, na maioria dos casos, oferta um valor bem abaixo do que é avaliado o bem. A indenização deve ser em dinheiro, ou seja, o ente público deverá consignar em espécie, o valor que realmente corresponde o do bem. A grande problemática que ocorre nos dias atuais, e tema principal do debate neste trabalho, é que a administração ao ofertar um valor abaixo do que realmente corresponde, fará com que o particular obtenha um valor em espécie insuficiente, recebendo o restante muitos anos depois, em regime de precatórios.

Dentre as parcelas que o particular deverá receber a título de indenização quando esta for consignada em sentença judicial, são os honorários advocatícios, juros compensatórios, juros moratórios e correção monetária do valor final. Os juros compensatórios existem para compensar o fato de que o particular teve sua propriedade retirada de sua posse antes de receber a indenização justa que é arbitrada em sentença, devendo incidir no valor sentenciado menos o valor que o particular recebeu na imissão da posse. Os juros correspondem a 12% ao ano, conforme súmula do Supremo Tribunal Federal²⁴ que acabou alterando entendimento do artigo 15-A do Decreto-Lei 3.365/41.

Os juros moratórios incidem sobre o valor que o juiz quantificou a mais do que o particular deveria ter recebido menos o valor depositado em juízo no início do processo judicial. Esses juros deverão incidir desde o momento em que o crédito foi posto em ordem na fila de precatórios e não foi pago no exercício financeiro seguinte, ou seja, incide a partir do atraso no pagamento do precatório, conforme

²⁴ Súmula 618 do STF: Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano. "Juros compensatórios. Pretensão do agravante de que a taxa de juros compensatórios seja alterada para o percentual de 6% ao ano, nos termos da MP 1577/97. Inaplicabilidade da MP 1577/97 e reedições. Medida provisória não convertida em lei no trintídio constitucional. Perda de eficácia. Taxa de juros compensatórios em desapropriações diretas ou indiretas é de 12% (doze por cento) ao ano. Inafastável a Súmula 618 do STF." (RE 419827 AgR, Relator Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgamento em 23.10.2007, DJ de 23.11.2007).

Súmula Vinculante nº 17²⁵. Desta forma é o artigo 15-B do Decreto-Lei 3.365/41²⁶, que exara o valor de 6% ao ano.

Os honorários advocatícios deverão incidir sobre o valor total da sucumbência, conforme entendimento da súmula 617 do Supremo Tribunal Federal²⁷. O valor arbitrado pelo magistrado deverá estar compreendido no valor de 0,5% a 5%, assim determina o parágrafo primeiro do artigo 27 do Decreto-Lei 3.365/41²⁸. A vedação que o valor supere R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais) foi suspenso por julgamento da ADIN nº 2.332-2.

Já na desapropriação indireta, o Estado penetra no bem do particular e dele toma posse sem o procedimento administrativo adequado, sem conferir a ampla defesa ao expropriado, apenas restando a este propor ação que vise restituir perdas e danos. Alguns administrativistas criticam a desapropriação indireta, porque se torna um ato de império do Estado que não dá direito a uma posse de direito, mas apenas posse de fato. Assim é o escólio de Marçal Justen Filho²⁹:

²⁵ Súmula Vinculante nº 17: Durante o período previsto no parágrafo 1º do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos.

"1. Em razão do regime constitucional e legal de administração financeira do Estado e de execução contra a Fazenda Pública entre 1º de julho e o último dia do exercício financeiro seguinte, não há que se falar em atraso do Poder Público no pagamento de precatórios. 2. O juro de mora é encargo decorrente da demora no adimplemento da obrigação, somente se justificando sua incidência no período que extrapola o tempo ordinário de pagamento do precatório. 3. Para os precatórios expedidos até 1º de julho e não pagos pelo Poder Público até o último dia do exercício financeiro seguinte, correrão juros de mora do primeiro dia do exercício financeiro seguinte ao fim do prazo constitucional até a data do efetivo pagamento." (Rcl 3684 AgR, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 28.10.2014, DJe de 21.11.2014)."

²⁶ Decreto-Lei 3.365/41: Art. 15-B Nas ações a que se refere o art. 15-A, os juros moratórios destinam-se a recompor a perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização fixada na decisão final de mérito, e somente serão devidos à razão de até seis por cento ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição.

²⁷ Súmula 617 do STF: A base de cálculo dos honorários de advogado em desapropriação é a diferença entre a oferta e a indenização, corrigidas ambas monetariamente.

"Inexiste a alegada divergência com a Súmula 617. Com efeito, a indenização, em se tratando de desapropriação, abrange, obviamente, não só o valor da coisa desapropriada como os juros compensatórios e moratórios." (RE 107926, Relator Ministro Moreira Alves, Primeira Turma, julgamento 12.8.1988, DJ de 21.10.1988).

²⁸ Decreto-Lei 3.365/41: Art. 27. O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles auferir o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação de área remanescente, pertencente ao réu.

§1º A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido condenará o desapropriante a pagar honorários do advogado, que serão fixados entre meio e cinco por cento do valor da diferença, observado o disposto no § 4º do art. 20 do Código de Processo Civil, não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais).

²⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 9ª edição. São Paulo: Ed. RT, 2013, pág. 672/673.

Retrata uma prática ilícita, abusiva e inconcebível num Estado de direito e que consiste: no apossamento fático pelo Poder Público, sem autorização legal nem judicial, de bens privados. Trata-se, em última análise, de prática inconstitucional, cuja solução haveria de ser a restituição do bem ao particular, acompanhada da indenização por perdas e danos, e a punição draconiana para os responsáveis pela ilicitude.

Irene Nohara³⁰ também critica o fato administrativo da desapropriação indireta:

A desapropriação indireta é um fato administrativo, pois o Estado se apropria do bem de forma irregular e abusiva. Como a desapropriação indireta é comparável ao esbulho, ela pode ser impedida oração possessória, uma vez que a posse de um bem acaba sendo ilegalmente retirada do particular pela Administração.

Como fundamento para a desapropriação indireta, o Decreto-Lei 3.365, no seu artigo 35 exara que:

Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.

O dispositivo trata justamente do fato que a Administração Pública ocupa bem do particular, sem o consentimento, conhecimento deste e procedimento administrativo completo, tornando-se verdadeiro esbulho, impedindo qualquer insurgência do expropriado, resolvendo-se, por fim, em perdas e danos. Diante disso, não se pode afastar o direito ao particular de receber o real valor do imóvel, no tempo da desapropriação indireta, além que desde o momento da expropriação o proprietário fica desobrigado do pagamento do IPTU.

Importante destacar que existem formas de desapropriação sancionatórias previstas na Constituição Federal. A primeira é prevista no artigo 182, §4º, III, que trata do descumprimento da função social da propriedade urbana, a segunda é referente ao artigo 186 que trata do descumprimento da função social da propriedade rural e a terceira é a desapropriação de glebas de terra em que sejam cultivadas plantas psicotrópicas, prevista no artigo 243.

A primeira forma de desapropriação especial foi regulamentada pela Lei nº 10.257, de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade), é chamada de desapropriação urbanística sancionatória e visa principalmente atender os ditames do plano diretor da cidade, visando em suma a atenção maior a função social da propriedade, punindo o particular que não dá o devido aproveitamento correto do seu imóvel.

³⁰ NOHARA, Irene Patrícia. Direito Administrativo. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2015. Página. 766.

Como supedâneo constitucional para que os municípios promovam a desapropriação sancionatória, o artigo 182³¹, §4º, inciso III, traduz que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que não promova seu adequado aproveitamento, poderá ser apenado com desapropriação do seu imóvel, mediante pagamento de títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A competência privativa para promover tal desapropriação é do município, sua natureza jurídica é de instrumento da política urbana, de caráter punitivo, seguindo a seguinte ordem de sanções, conforme José dos Santos Carvalho Filho³²:

As sanções têm a seguinte ordem de aplicabilidade: (1ª) ordem de edificação ou parcelamento compulsórios; (2ª) imposição de IPTU progressivo no tempo; (3ª) desapropriação urbanística sancionatória. Esta última é a sanção mais grave, vez que acarreta a perda propriedade do imóvel.

Desta forma, este caso de desapropriação força o proprietário se adequar ao plano piloto da cidade, tendo que exercer a função social da sua propriedade. Além de outras diferenças, o principal ponto de divergência entre a desapropriação sancionatória para a ordinária, consiste no pagamento da indenização efetuada em Títulos da Dívida Pública, o que corresponde a uma exceção ao pagamento prévio e em dinheiro.

Como consta, pelo seu caráter sancionatório é compatível que sua indenização não seja em espécie, visto que a administração pública dá o direito ao futuro expropriado de promover as mudanças necessárias no imóvel antes de ter seu bem objeto de desapropriação.

A segunda desapropriação especial é a rural, sendo prevista no artigo 186³³, da Constituição Federal de 1988, parecida com a desapropriação

³¹ Constituição Federal de 1988: Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

³² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Atlas, 2015. Pág. 916.

³³ Constituição Federal de 1988: Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e

sancionatória urbana, visa proteger a função social da propriedade rural, fazendo com que haja o aproveitamento racional e adequado da exploração extrativista e agrícola, além de uma utilização que vise a preservação do meio ambiente, aproveitando o maior espaço possível de manejo do solo par que a produção econômica seja satisfatória para o primeiro setor da economia.

Sua utilização também não se dá em dinheiro, sendo paga em títulos da dívida agrária, que são emitidos pelo Governo Federal que serão resgatáveis no prazo de até 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão. Importante ressaltar que este tipo de desapropriação não atinge a pequena e média propriedade rural e a propriedade produtiva.

A terceira modalidade especial é a modalidade confiscatória, ou também chamada de desapropriação-confisco tem por objetivo expropriar terras que possuam culturas ilegais de plantas psicotrópicas, que possam fomentar o tráfico de drogas e outros tipos de ilícitos. Desta forma, o Poder Público, ao ter conhecimento de plantações que possam a vir ser usadas para transformação em substâncias ilícitas poderá desde já efetuar sua expropriação, sem direito a nenhuma indenização. Mesmo que a plantação ocupe parte da propriedade, o particular perderá na sua totalidade³⁴.

justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. § 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. § 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação. § 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação. § 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício. § 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva. Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

³⁴ RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. EXPROPRIAÇÃO. GLEBAS. CULTURAS ILEGAIS. PLANTAS PSICOTRÓPICAS. ARTIGO 243 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INTERPRETAÇÃO DO DIREITO. LINGUAGEM DO DIREITO. LINGUAGEM JURÍDICA. ARTIGO 5º, LIV DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. O CHAMADO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. 1. Gleba, no artigo 243 da Constituição do Brasil, só pode ser entendida como a propriedade na qual sejam localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas. O preceito não refere áreas em que sejam

Quanto a última modalidade, a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁵, ao verificar que não há indenização, afirma que a nomenclatura correta seria expropriação em vez de desapropriação:

Quanto à desapropriação de glebas de terra em que se sejam cultivadas plantas psicotrópicas, prevista no artigo 243 da Constituição e disciplinada pela Lei nº 8.257, de 26-11-91, pode-se dizer que se equipara ao confisco, por não assegurar ao expropriado o direito à indenização. Pela mesma razão, teria sido empregado o vocábulo expropriação, em vez de desapropriação.

A desapropriação como se analisa é formada por um processo que tenta garantir ao particular uma contraprestação à medida radical proposta pelo Estado, mas que deve sempre visar a utilidade pública, o interesse social e a supremacia do interesse público.

A indenização prévia, justa e em dinheiro, garante que o particular possa ser compensado pela perda do bem que estava na sua titularidade e que o Estado tomou posse para a destinação ao bem coletivo, com a elaboração de alguma obra pública. Como estudado neste capítulo, caso a desapropriação resulte em demanda judicial, o valor remanescente de indenização ao particular só será pago no trânsito em julgado da ação, através do regime de precatórios.

O regime de precatórios é um procedimento criado como prerrogativa do Estado, para que uma grande quantidade de decisões judiciais desfavoráveis à Fazenda Pública, não prejudique o equilíbrio das contas públicas, fazendo os pagamentos de forma programada. Seu procedimento é formado por diversas

cultivadas plantas psicotrópicas, mas as glebas, no seu todo. 2. A gleba expropriada será destinada ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos. 3. A linguagem jurídica corresponde à linguagem natural, de modo que é nesta, linguagem natural, que se há de buscar o significado das palavras e expressões que se compõem naquela. Cada vocábulo nela assume significado no contexto no qual inserido. O sentido de cada palavra há de ser discernido em cada caso. No seu contexto e em face das circunstâncias do caso. Não se pode atribuir à palavra qualquer sentido distinto do que ela tem em estado de dicionário, ainda que não baste a consulta aos dicionários, ignorando-se o contexto no qual ela é usada, para que esse sentido seja em cada caso discernido. A interpretação/aplicação do direito se faz não apenas a partir de elementos colhidos do texto normativo [mundo do dever-ser], mas também a partir de elementos do caso ao qual será ela aplicada, isto é, a partir de dados da realidade [mundo do ser]. 4. O direito, qual ensinou CARLOS MAXIMILIANO, deve ser interpretado "inteligentemente, não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis". 5. O entendimento sufragado no acórdão recorrido não pode ser acolhido, conduzindo ao absurdo de expropriar-se 150 m² de terra rural para nesses mesmos 150 m² assentar-se colonos, tendo em vista o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos. 6. Não violação do preceito veiculado pelo artigo 5º, LIV da Constituição do Brasil e do chamado "princípio" da proporcionalidade. Ausência de "desvio de poder legislativo" Recurso extraordinário a que se dá provimento.

(STF - RE: 543974 MG, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 26/03/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-099 DIVULG 28-05-2009 PUBLIC 29-05-2009 EMENT VOL-02362-08 PP-01477).

³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 28ª edição. São Paulo: Atlas, 2015. 28ª edição. Página 204.

características que precisam ser estudadas com mais detalhes para um melhor entendimento da impossibilidade da sua compatibilização com a indenização prévia, justa e em dinheiro. No próximo capítulo, o regime de precatórios será analisado conjuntamente.

3 ANÁLISE DO REGIME DE PRECATÓRIO

No processo de desapropriação, o Poder Judiciário poderá arbitrar valor considerado justo como indenização pela perda do bem, maior que o depositado na imissão provisória na posse. Quando a decisão transitar em julgado obrigará que a Fazenda Pública efetue o pagamento do valor remanescente ao particular expropriado. Sendo que a Administração pública possui a prerrogativa do regime de precatórios como forma desse pagamento, como exara o artigo 100 da Constituição Federal. A indenização prévia, justa e em dinheiro nas desapropriações, como é prevista no artigo 5º, inciso XXIV da Constituição, não se compatibiliza com o regime de precatórios, visto que seu procedimento não permite que o valor seja pago ao particular de forma célere e eficaz assim como preleciona a garantia fundamental do artigo 5º. Portanto, torna-se imprescindível que se faça um estudo e uma exposição detalhada de como funciona o regime de precatórios, neste presente capítulo, para que torne-se evidenciado a dificuldade de associação dessa duas normas constitucionais.

3.1 Conceitos e princípios orçamentários

A Constituição Federal exara no seu artigo 100³⁶, a regra do regime de precatórios para os pagamentos oriundos de sentenças judiciais. Esse artigo expõe

³⁶ Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.

§ 7º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça.

§ 8º É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo.

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado.

§ 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios.

que: os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

Conforme os ensinamentos de Harinsson Leite³⁷, o precatório consiste:

(...) numa requisição formal de pagamento em que o Poder Público é condenado judicialmente a realizar. Dito de outro modo, o precatório é um ato do Judiciário, de cunho mandamental, decorrente de decisão judicial transitada em julgado contra a Fazenda Pública, por intermédio do qual o Estado-Poder Judiciário comunica-se com o Estado-Poder Executivo, dando-lhe notícia da condenação, a fim de que, ao elaborar o orçamento para o próximo exercício, aludido valor seja incluído na fixação da despesa.

§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação.

§ 16. A seu critério exclusivo e na forma de lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente.

§ 17. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aferirão mensalmente, em base anual, o comprometimento de suas respectivas receitas correntes líquidas com o pagamento de precatórios e obrigações de pequeno valor. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016).

§ 18. Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata o § 17, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016).

I - na União, as parcelas entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por determinação constitucional; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016).

II - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016).

III - na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016).

§ 19. Caso o montante total de débitos decorrentes de condenações judiciais em precatórios e obrigações de pequeno valor, em período de 12 (doze) meses, ultrapasse a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida nos 5 (cinco) anos imediatamente anteriores, a parcela que exceder esse percentual poderá ser financiada, excetuada dos limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal e de quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a esse financiamento a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016).

§ 20. Caso haja precatório com valor superior a 15% (quinze por cento) do montante dos precatórios apresentados nos termos do § 5º deste artigo, 15% (quinze por cento) do valor deste precatório serão pagos até o final do exercício seguinte e o restante em parcelas iguais nos cinco exercícios subsequentes, acrescidas de juros de mora e correção monetária, ou mediante acordos diretos, perante Juízes Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016).

³⁷ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 5ª edição. Salvador: JusPodium, 2016. Página. 291.

Precatório, portanto, é uma requisição ao Estado para que efetue o pagamento de quantia arbitrada em decisão judicial condenatória definitiva, estabelecendo a responsabilidade e o débito perante terceiro, sendo devido a partir do próximo exercício financeiro do ente devedor, para que haja uma programação e reserva de dinheiro correspondente para não comprometer o orçamento da administração levando em conta todos os seus gastos.

Assim como preleciona Juvêncio Vasconcelos³⁸, em regra o precatório deve ser devidamente instruído por documentos que comprovem sua higidez:

O precatório constitui uma “carta de sentença” que contará, regra geral, com as seguintes cópias: da procuração, da sentença ou acórdão condenatório da Fazenda, certidão do trânsito em julgado – requisito que ganha relevância com a atual redação do art. 100 e seus parágrafos, Const. -, conta de liquidação ou memória discriminada do cálculo do valor requisitado. Diante do tratamento diferenciado, criado pela própria Constituição, convém também que conste do precatório a referência à natureza de seu crédito, alimentício ou não.

Os sujeitos regidos pela norma do precatório, conforme o artigo 100 da Constituição, são as Fazendas Públicas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, devendo-se estender às autarquias e fundações públicas de direito público componentes da administração descentralizada dos entes públicos.

Quanto às sociedades de economia mista e às empresas públicas, estas sempre foram cercadas de incontroversas discussões acerca da aplicabilidade do regime de precatório. Sendo que no julgamento do Recurso Extraordinário 599628/DF³⁹, de Relatoria do Ministro Ayres Britto, em 3.11.2010, restou definido

³⁸ VIANA, Juvêncio Vasconcelos. Efetividade do Processo em face da Fazenda Pública. São Paulo: Dialética. 2003. Página. 164.

³⁹ Ementa: FINANCEIRO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PAGAMENTO DE VALORES POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL. INAPLICABILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIO. ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO. CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. MATÉRIA CONSTITUCIONAL CUJA REPERCUSSÃO GERAL FOI RECONHECIDA. Os privilégios da Fazenda Pública são inextensíveis às sociedades de economia mista que executam atividades em regime de concorrência ou que tenham como objetivo distribuir lucros aos seus acionistas. Portanto, a empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Eletronorte não pode se beneficiar do sistema de pagamento por precatório de dívidas decorrentes de decisões judiciais (art. 100 da Constituição). Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.

Entendeu, o Relator, que se as atividades genuinamente estatais são protegidas com o regime especial do precatório, este deveria ser estendido às empresas que prestam serviços públicos essenciais, não importando a natureza jurídica delas, mas atividade estatal em si, titularizada pelo Estado, ponto avançado do constitucionalismo social. Ao fazer remissão aos fundamentos de seu voto no julgamento da AC 1947/DF e da AC 669/SP (DJU de 26.5.2006) e definir a natureza jurídica do precatório, afirmou que a razão de ser do regime especial de execução de dívidas seria a de responder à necessidade maior de impedir o risco de uma súbita paralisia nas atividades de senhorio estatal (de domínio ou titularidade estatal), das quais dependeriam a qualidade de vida e, até mesmo, a sobrevivência física da população, atividades marcadas, por isso, pelo signo da irrestrita continuidade.

que as empresas estatais que prestam serviços públicos, possuem o benefício do regime de precatórios, o que afasta a aplicação do artigo 100, da Constituição, as estatais que tenham como finalidade a obtenção de lucro ou imersão no mercado de capitais.

Com o devido fundamento, esposado pelo Ministro Relator, o regime de precatórios visa estabelecer o equilíbrio econômico do Poder Público, evitando que uma grande quantidade de condenações judiciais resulte em déficit nas contas, o que poderia interferir na prestação dos serviços público essenciais.

Os princípios orçamentários são expressões máximas que norteiam o funcionamento da Economia do país, que dão supedâneo e limites para que as regras infraconstitucionais obedeçam tais premissas que garantem a estabilização orçamentária do Estado.

O princípio da exclusividade está previsto no artigo 165, §8º da Constituição Federal, no qual exara:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
(...)

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

O presente princípio obriga que as leis orçamentárias possuam no seu bojo apenas matéria que seja atrelada ao direito financeiro, excluindo as de caráter privado, possuindo apenas duas exceções: abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito. Apesar de existir exceções, estas possuem, ainda, toda a conotação financeira, o que o princípio garante é reprimir as chamadas “caudas orçamentárias”, que são previsões alheias ao direito financeiro.

Já o princípio da universalidade consiste na necessidade de que todas as receitas e despesas do ente público estejam previstas nas leis oficiais orçamentárias. Assim é o artigo 165, §5º da Constituição Federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Portanto, além das receitas e despesas, as normas programáticas e metas devem estar postas na norma configurando a segurança jurídica necessária para que não haja discricionariedade deliberada do gestor público.

O princípio da unidade está disposto no artigo 2º da Lei 4.320/1964, cuja redação traduz:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Conforme explica Tathiane Piscitelli⁴⁰, o princípio trata da necessidade de haver um único orçamento para cada ente da Federação, observada a periodicidade anual. O objetivo estaria na possibilidade de verificar todas as receitas e todas as despesas a um só tempo e, ainda, identificar a existência ou não de equilíbrio orçamentário.

O princípio da anualidade refere-se ao tempo de vigência dos orçamentos, no qual compreende a 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano, quanto a isso explica Tathiane Piscitelli⁴¹:

Trata-se de garantir que as contas públicas e as previsões respectivas sejam reavaliadas ano a ano, seja do ponto de vista político, pelas mãos do Congresso Nacional, que aprova a proposta orçamentária para o exercício seguinte e, assim, tem oportunidade de fiscalizar as contas do ano anterior, seja do ponto de vista financeiro, para representar o encerramento das atividades de obtenção de receitas e dispêndio de dinheiro público.

Como todo o orçamento da administração pública deve estar previsto em Lei, é importante que sua periodicidade esteja vinculada a esta Lei, pois é intrínseco a estrutura orçamentária do Estado. Princípio importante para a aplicação do instrumento do precatório, visto que sua vigência depende do período financeiro que o Estado tem atrelado ao seu exercício orçamentário e a previsão de fundo monetário para o pagamento decorridas de sentenças transitadas em julgado.

Outro princípio que afeta sobremaneira e é muito importante para a construção do regime de precatórios, é o princípio do equilíbrio econômico financeiro, uma vez que a Administração Pública deverá prever fundos de receitas e

⁴⁰ PISCITELLI, Tathiane. Direito Financeiro Esquematizado. 4ª edição. São Paulo: Método, 2014. Página 32.

⁴¹ PISCITELLI, Tathiane. Direito Financeiro Esquematizado. 4ª edição. São Paulo: Método, 2014. Página 32.

despesas em igualdade, para que o déficit nas contas públicas não afete a economia nacional.

Portanto, busca-se que haja igualdade no numérico entre entradas e saídas nas contas públicas, desta forma, o precatório é um instrumento importante para o Estado, visto que a previsão de despesas da administração pública, quanto ao tocante de sentenças judiciais, evita que o numérico exorbitante de condenações da Fazenda Pública, acarretem um déficit significativo e que comprometa as contas públicas. O precatório é um procedimento de previsibilidade para que o Estado tenha ciência do quanto deverá reservar para o pagamento das decisões judiciais contrárias.

Preservar o equilíbrio econômico financeiro é um dos principais pilares da doutrina defensora de que as indenizações das desapropriações devem respeitar irrestritamente esse princípio, o que será debatido mais adiante.

3.2 Procedimento

Para o pagamento do regime de precatórios, o critério de ordem cronológica deve ser respeitado, ressalvados determinados casos, em um deles está o critério da natureza do débito, quanto a natureza alimentícia destes. Desta forma, exara o artigo 100, nos seus §§ 1º e 2º⁴², que os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil.

Ao se fazer uma distribuição de precatórios deverá ser observada a organização de duas filas, a primeira com os créditos alimentícios e outra fila com créditos não alimentar. O Superior Tribunal de Justiça elucidou que os precatórios de origem de natureza alimentar deverão ser pagos com preferência sobre todos os

⁴² Constituição Federal de 1988: Art. 100 (...) § 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016).

demais débitos, ressalvados aqueles de que sejam titulares idosos ou portadores de doenças graves. A propósito assim esclarece o enunciado 144 da Súmula do STJ: "Os créditos de natureza alimentícia gozam de preferência desvinculados os precatórios da ordem cronológica dos créditos de natureza diversa." Nesse mesmo sentido assim estabelece o enunciado 655 da Súmula do STF:

A exceção prevista no art. 100, caput, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza.

Com o advento da Emenda Constitucional 62/2009, o parágrafo segundo criou uma prioridade aos débitos de natureza alimentícia, ou seja, quem tenha 60 (sessenta) anos de idade, ou seja portador de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos.

Grande discussão doutrinária recaiu sobre a natureza dos honorários advocatícios de ser alimentícia ou ter caráter diverso. Desta forma, no julgamento do Recurso Extraordinário 470.407/DF, o STF entendeu que a definição contida no parágrafo 1º do art. 100 da Constituição Federal não é exaustiva, sendo assim, os honorários de advogado ostentam natureza de prestação alimentícia, conforme disposto nos arts. 22 e 23 da Lei federal 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB)." Seguindo a orientação firmada pelo STF, o STJ passou a decidir da mesma forma.

No momento do recebimento, o credor levanta o valor devido, com o abatimento da parte relativa aos honorários, que deverão ser recebidos, diretamente, pelo advogado. Porém, o contrato dos honorários deverão ser juntado aos autos pelo advogado antes da expedição do precatório.

Diante do trâmite elaborado e burocrático do regime de precatórios, o legislador previu que quantias de valor econômico bem reduzido deverão seguir um rito mais célere, o que foi nomeado de requisições de pequeno valor que são previstas no art. 100⁴³, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal.

⁴³ Constituição Federal de 1988: Art. 100, § 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

O importante a ser destacado é o critério a ser usado para a definição de obrigação de pequeno valor. O parágrafo 3º, do artigo 100, da Constituição consignou que cada ente federativo deverá expedir lei própria que defina o valor a ser arbitrado como pequeno valor, ressalvado o caso de que o mínimo não poderá ser abaixo do valor do maior benefício pago pelo regime geral de previdência social.

Desta forma, muitos entes públicos para burlar a norma da requisição de pequeno valor, colocaram um valor muito abaixo, muitas vezes de apenas um salário mínimo, o que provocou a Emenda Constitucional 62/09, positivar a regra do benefício do regime geral de previdência.

Sendo assim, a requisição de pequeno valor é um instrumento muito importante para que credores da Fazenda Pública não esperem muito tempo para receber valores baixos. Importante destacar que o Superior Tribunal de Justiça⁴⁴ pacificou entendimento, que ações coletivas contra o Estado, o valor a ser quantificado para averiguação de uso do RPV ou do Precatório, está na definição de quanto cada litisconsorte irá receber, e não do valor total da ação, desta forma, privilegia as ações coletivas e o princípio da celeridade processual.

Já o precatório em si tem seu início quando o título judicial transitado em julgado devidamente liquidado tem sua solicitação de pagamento efetuada pelo juízo da execução ao presidente do Tribunal respectivo. No envio do valor liquidado, a Administração terá um prazo previsto na Constituição para que haja o desconto do valor a ser recebido pelo credor, dos valores que o mesmo credor possui débitos com a Fazenda Pública, havendo, portanto, a compensação de dívidas, caso tenha.

Conforme os §§ 9º e 10⁴⁵, no momento da expedição do precatório, serão descontados os débitos “líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e

Constituição Federal de 1988: Art. 100, § 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social.

⁴⁴ STJ, 2ª Turma, REsp 1257935 (18/10/2012): O valor da causa para fins de fixação da competência nos juizados especiais federais, na hipótese de existência de litisconsórcio ativo, deve ser calculado dividindo-se o montante pelo número de autores. Dessa forma, se as parcelas percebidas e as supostamente devidas a cada um dos litisconsortes for inferior a sessenta salários mínimos, prevalece a competência absoluta do Juizado Especial Federal Cível para o julgamento da lide (art. 3º da Lei n.º 10.259/2001).

⁴⁵ Constituição Federal de 1988: Art. 100, § 9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial. § 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora,

constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas as parcelas vincendas de parcelamentos”, ressalva feita unicamente aos casos de suspensão da execução em virtude de contestação administrativa ou judicial. Desta forma, somente após realizada a compensação com eventuais débitos que o credor tenha perante a Fazenda é que o precatório será emitido já com o reajuste do valor.

Para fazer uso desse direito pela Fazenda Pública, o Presidente do Tribunal Judiciário, antes mesmo da expedição do precatório, irá solicitar à Fazenda executada que informe em 30 dias a eventual existência de débitos passíveis de compensação. Caso não haja a resposta da administração pública no prazo determinado pela Constituição, será expedido o precatório no valor originalmente reconhecido pelo juízo da execução. Após a compensação ou não pela Administração Pública, o Presidente do Tribunal faz uma requisição de pagamento, através de precatório ou RPV, ao chefe do Poder Executivo, que designe verba suficiente para o pagamento da decisão judicial.

As solicitações que se efetuarem até o dia 1º de julho de um determinado ano, deverão ser pagas até o próximo exercício financeiro, ou seja, até o dia 31 de dezembro do ano seguinte⁴⁶. Conforme explicação do professor Harrison Leite⁴⁷:

Por sua vez, o presidente do Tribunal irá comunicar à Fazenda Pública, através de ofício requisitório, a existência da obrigação, para ser consignada no orçamento como despesa pública a ser paga no exercício financeiro seguinte. Para tanto, como o projeto da LOA deve ser enviado do Executivo ao Legislativo até o dia 31 de agosto, a CF/88 determinou que apenas as solicitações recebidas do Tribunal até 1º de julho é que deverão ser incluídas na proposta orçamentária do exercício seguinte, devendo o depósito judicial das quantias ser feito até o final desse ano.

Desta forma o presidente do Tribunal Judiciário faz uma requisição do valor ao presidente do chefe do executivo, através do chamado precatório requisitório. A partir do momento que as verbas forem liberadas pelo chefe do executivo, o Presidente do Tribunal determinará o pagamento dos precatórios, obedecida a ordem cronológica de recebimento das solicitações e também as preferências constitucionais. Esse regime de pagamento não se aplica a requisições de pequeno valor.

para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preenchem as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos.

⁴⁶ Constituição Federal de 1988: § 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

⁴⁷ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 5ª edição. Salvador: JusPodium, 2016. Página. 294.

As solicitações de pagamento devem ser efetuadas até o dia 1º de julho e os precatórios recebidos até essa data deverão ser pagos até o final do exercício seguinte, momento em que terão seus valores atualizados monetariamente. Assim, expedido o precatório, deve o credor aguardar o seu pagamento até o final do ano seguinte, contando apenas com a correção monetária dos valores, mas não com os juros da mora, já que a Administração encontra-se dentro do prazo para o pagamento: Súmula Vinculante nº 17: “Durante o período previsto no § 1º do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos”.

Passado esse tempo, se a administração pública, não efetuar o pagamento no prazo constitucional, os juros de mora deverão incidir desde a expedição o precatório e não do momento do atraso da Fazenda Pública, assim como entendeu o STF, no julgamento do Recurso Extraordinário 84186: “O Verbete Vinculante nº 17 da Súmula do Supremo, considerado o precedente revelado no Recurso Extraordinário n.º 198.616/SP, não alcança situação jurídica em que, expedido o precatório, há a liquidação apenas parcial do débito, ou não é observado o prazo previsto no artigo 100, § 1º, da Constituição Federal.

A cessão de precatório surge para beneficiar o credor de débito fazendário mediante a cessão para terceiro que fica sub-rogado para o recebimento do valor que seria outorgado ao devedor principal. A figura da cessão de precatório está exarada nos §§ 13 e 14⁴⁸ do artigo 100 da Constituição Federal.

Como regra, e de se ressaltar, o precatório que não possui natureza alimentar quando é outorgado para terceiro, que é uma pessoa com 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório ou portadora de doença grave, definida em lei, não há que se atribuir ao precatório cedido os privilégios que a Constituição Federal. Já o inverso, ainda não foi enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal. Caso um crédito de natureza alimentar seja outorgado a terceiro, esta outorga está revestida ou não pela natureza alimentícia, caso já foi decretado como de Repercussão Geral⁴⁹ pelo STF.

⁴⁸ Constituição Federal de 1988: Art. 100 §13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º.

§ 14. A cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora.

⁴⁹ CRÉDITO CONTRA A FAZENDA- CESSÃO - NATUREZA ALIMENTAR- TRANSMUDAÇÃO DO CRÉDITO ALIMENTÍCIO EM NORMAL. Possui repercussão geral a controvérsia sobre a

Em 2016, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 94, instituindo um novo regime de pagamentos de precatórios, visando o encerramento das dívidas judiciais dos estados, Distrito Federal e municípios, que estejam pendentes de pagamento até 25 de março de 2015 e os que estão a vencer até dia 31 de dezembro de 2020, deverão ser pagos até o ano de 2020.

Nesse novo regime de pagamentos, até o ano de 2020, os precatórios remanescentes deverão ser totalmente pagos, sendo que para isso, até o ano acima previsto, 50% (cinquenta por cento) dos recursos destinados aos precatórios serão usados para o pagamento dos atrasados. Assim é explicado na Revista Consultor Jurídico⁵⁰:

Por esse regime, o aporte de recursos será limitado a 1/12 da receita corrente líquida. A sistemática antiga, aprovada em 2009, previa o pagamento em 15 anos (até 2024), mas o Supremo Tribunal Federal reduziu o prazo para cinco em sua decisão que considerou inconstitucional a emenda. Até 2020, pelo menos 50% dos recursos destinados aos precatórios serão para o pagamento dessas dívidas em ordem cronológica de apresentação. A exceção a essa ordem é a preferência para os relacionados a créditos alimentares quando os beneficiários tiverem 60 anos ou mais, forem portadores de doença grave ou pessoas com deficiência. Entretanto, nesses casos o valor será limitado a três vezes o da requisição de pequeno valor, débito dos governos pagos diretamente sem precatório. Nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, leis específicas podem determinar o valor dessa requisição, contanto que não seja inferior ao teto do benefício da Previdência Social (atualmente em R\$ 5.189,82).

Quanto aos outros 50% (cinquenta por cento) dos recursos destinados aos precatórios, poderão ser usados para negociação junto aos credores com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor atualiza permanecendo a ordem de preferência dos credores.

Há notoriamente uma preocupação estatal e dos Poderes acerca do atraso no pagamento dos precatórios, como será estudado no próximo capítulo. Inúmeros juristas criticam a morosidade e a ineficiência desse regime, que acabam por prejudicar acentuadamente, que a indenização prévia, justa e em dinheiro, seja garantida ao particular desapropriado. Portanto, demonstrar-se-á que o regime de precatórios não efetiva a correta indenização que a Constituição Federal assegura nos casos de desapropriação.

possibilidade de a cessão de direito creditório alterar a natureza alimentar do precatório. {RE 631537 RG, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 16/12/2010}.

⁵⁰ REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. Novo regime de pagamento de precatórios é promulgado pelo Congresso. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-dez-15/regime-precatorios-promulgado-congresso>. Acesso em 24 de maio de 2017.

4 A INDENIZAÇÃO PRÉVIA, JUSTA E EM DINHEIRO E À CRÍTICA AO REGIME DE PRECATÓRIOS

A compatibilização do regime de precatórios com a indenização prévia, justa e em dinheiro, é tema que ainda é muito discutido nos Tribunais, por trazer divergências doutrinárias. O Supremo Tribunal Federal decidiu que se trata de discussão que possui repercussão geral. As críticas ao regime de precatórios elevam o debate e intensificam a prevalência da indenização prévia, justa e em dinheiro, como garantia fundamental da Constituição ao particular em proteção ao ato de império da desapropriação, que privilegia o interesse coletivo.

4.1 Entendimento dos Tribunais

A compatibilização da indenização prévia, justa e em dinheiro com o regime de precatórios já foi analisado pelos tribunais de justiça do país, além de ser debatido no Supremo Tribunal Federal. O que se pode observar destes julgados é que duas teses antagônicas foram elaboradas acerca do tema e sua divergência ainda persiste.

Uma corrente doutrinária defende que o regime de precatórios deve ser utilizado para o pagamento de demandas que resultam na desapropriação e outra corrente privilegia a indenização prévia, justa e em dinheiro, afastando o regime de precatórios para o pagamento dessas indenizações.

O Tribunal de Justiça do Paraná ao julgar o Agravo de Instrumento de número 1382955-9⁵¹, tendo como Relator o Desembargador Carlos Mansur Arida, demonstra um dos julgados que defende o privilégio à indenização prévia e justa

⁵¹ AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. OFENSA AOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS (ART. 5º, CAPUT E INCISOS XXII E XXIV, CF). CLÁUSULAS PÉTREAS. PODER PÚBLICO QUE NÃO ESTÁ IMUNE À CONSTITUIÇÃO. PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO. ART. 100, CF. NORMA QUE NÃO É ABSOLUTA. PRECATÓRIO REQUISITÓRIO. PRERROGATIVA AFASTADA. RECURSO PROVIDO.

- Ao suplantando o dever constitucional de agir de acordo com a legalidade e privar o cidadão de seus bens sem o devido processo legal, o Município deve ser despojado de uma de suas prerrogativas, qual seja, o privilégio de pagar os débitos judiciais de forma distinta, pois é inadmissível que a violação dos mandamentos constitucionais seja muito mais vantajosa ao Poder Público do que o seu cumprimento.

- A aplicação do artigo 100 não é absoluta, devendo ser excepcionalmente afastada no caso dos autos para dar lugar à imediata materialização dos artigos 5º e 182, § 3º, CF, bem como para reprimir o ente municipal violador da Carta Magna.

(TJ-PR - AI: 13829559 PR 1382955-9 (Acórdão), Relator: Carlos Mansur Arida, Data de Julgamento: 27/10/2015, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 1691 17/11/2015).

fazendo o sopesamento das normas constitucionais do artigo 5º, inciso XXIV (indenização prévia, justa e em dinheiro) com o artigo 100 (regime de precatórios) da Constituição Federal de 1988.

No presente caso o município de Maringá, entre os anos de 1995 e 1997, para implantação do prolongamento da Avenida Senador Petrônio Portela, invadiu terreno do particular insurgente, sem o devido processo judicial de desapropriação, desta forma, tratando-se de desapropriação indireta. O relator ressalta que a desapropriação é um ato de império, pelo qual a Administração Pública extingue compulsoriamente a propriedade do administrado, tolhendo deste um direito fundamental consagrado pelo Diploma Constitucional, qual seja: o direito de propriedade.

O Desembargador Carlos Arida continua explanando que esse direito ao possuir status de direito subjetivo fundamental, não se pode olvidar que, em casos excepcionais, pode sucumbir à necessidade da Administração Pública de apropriar-se de bens particulares para atender ao interesse público. Para tanto, o constituinte deve ter o cuidado de conferir ao administrado a garantia de um procedimento legal e, nos casos de necessidade ou utilidade pública e interesse social, da devida indenização justa e prévia em dinheiro.

Ao se tratar de “desapropriação às avessas”, o desembargador relator defende que por se tratar de uma prática ilícita, abusiva e inconcebível num Estado de Direito, a reposição patrimonial econômica do expropriado é a única solução, de forma distinta do artigo 100 (regime de precatórios) da Constituição Federal, a fim de que o sistema de normas e valores do Direito pátrio seja compatibilizado.

Mesmo que o legislador tenha programado o regime de precatórios como o pagamento das dívidas públicas por decisões judiciais transitadas em julgado, já que, no caso, há a suplantação de direitos e garantias fundamentais do particular (art. 5º, caput, XXII, XIV, LIV, CF), em contraposto o Estado deverá arcar a consequência de ser despido de uma de suas prerrogativas, qual seja, o pagamento através do regime de precatórios.

Um ponto em questão, e de importante relevância que o desembargador Carlos Arida levanta na sua decisão está no sopesamento de normas constitucionais nas quais não possuem hierarquia, mas que possuem conteúdos divergentes, para o jurista:

(...)ainda que inexista hierarquia entre normas constitucionais originárias, em se tratando de condenação judiciária decorrente de indenização por desapropriação indireta, a aplicação do artigo 100 deve sucumbir à força dos direitos e garantias fundamentais albergados como cláusulas pétreas no art. 5º, caput e incisos XXII e XXIV, uma vez que o Poder Público não está imune à Constituição.

O precatório foi usado não apenas para regular as finanças públicas, mas para se dar equidade entre os credores, razão pela qual sua relativização em situações excepcionais deve ser enfrentadas, de modo que não proteja o Estado diante de obrigações que devem ser cumpridas com a devida urgência.

Já o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, ao julgar o Agravo de Instrumento de nº 0620842-85.2015.8.06.0000⁵², relatado pelo Desembargador Washington Luis Bezerra de Araújo, ao fazer a conjugação das normas constitucionais da indenização prévia, justa e em dinheiro com o regime de precatórios, posicionou-se a favor do privilégio ao atendimento da norma do artigo 100, da CF/88, em prol da coletividade. Na sua decisão, o então desembargador, afirma que “importante se faz proteger o erário público e o interesse da coletividade representado pelo Estado através do mecanismo colocado à disposição das Fazendas Públicas para pagamentos, qual seja o sistema de precatórios”.

Ainda no seu voto, o relator defende que não existe a exceção do artigo 5º, inciso XXIV, no artigo 100 da Constituição Federal, e como o precatório é um sistema unitário, exclusivo e impositivo, compreende-se que o pagamento prévio nas desapropriações só será realizado antes da transferência do domínio quando a administração efetuou o depósito prévio, na imissão de posse, sendo que o restante avaliado na ação própria deverá ser pago no regime de precatórios. Continua o desembargador afirmando que:

(...)a indenização que se espera justa, deve preceder a transferência do domínio do bem expropriado (imissão na posse), não atingindo, todavia, o

⁵² AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. COMPLEMENTAÇÃO DA INDENIZAÇÃO JUSTA, PRÉVIA E EM DINHEIRO. IMPOSSIBILIDADE DE CONDICIONAMENTO DO DEPÓSITO, POIS NÃO EXCEPCIONA O SISTEMA CONSTITUCIONAL DE PRECATÓRIOS (CF/88, ART. 100). RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

1. A indenização justa e prévia será em dinheiro apenas aquela que ocorre antes da transferência do domínio do bem desapropriado, restando o que ficar definido na sentença submetido às requisições de pequeno valor ou ao sistema de precatórios, a depender do montante.

2. Com exceção do previsto no art. 100, § 3º, (requisição de pequeno valor), da Constituição Federal de 1988, reputa-se inadmissível outra forma de pagamento devido em virtude de sentença judiciária que não o precatório. Precedentes do STF.

3. Recurso conhecido e provido.

(TJ-CE - AI: 06208428520158060000 CE 0620842-85.2015.8.06.0000, Relator: WASHINGTON LUIS BEZERRA DE ARAUJO, 3ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 31/10/2016).

valor residual que da sentença possa resultar, mesmo porque, previamente, se desconhece a extensão de tal montante, não se podendo exigir naquele momento o que ainda não está mensurado.

Desta forma, analisa-se que o posicionamento do relator privilegia a legalidade como forma de resolver o debate, já que se deve respeitar a Constituição na forma como é exarado na sua integralidade, não comportando interpretação que abra exceções não previstas no artigo 100 do Texto Maior.

O Superior Tribunal de Justiça⁵³ vem declarando o entendimento de que o regime de precatórios deve ser seguido conforme o disposto no Decreto-Lei 3.365/41, não possuindo relativização, sendo o pagamento da imissão provisória na posse em dinheiro e o restante em regime de precatório por decisão judicial transitada em julgado.

No Supremo Tribunal Federal, o tema da compatibilização entre o precatório e a indenização prévia, justa e em dinheiro foi primeiramente debatido e colocado como palco principal de discussões no julgamento do Recurso Extraordinário 176108/SP, que julgou a imissão provisória na posse, com sua respectiva redação do artigo 15, parágrafo 1º e suas alíneas, constitucional.

Sendo que o debate gerado foi de grande divergência. Os votos dos Ministros são de importante significado de exposição, pois trazem efetivos argumentos que afastam ou permitem o regime de precatórios nas ações de desapropriação.

⁵³ ADMINISTRATIVO - DESAPROPRIAÇÃO DIRETA - PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO FIXADA - SUBMISSÃO AO REGIME DE PRECATÓRIOS. 1. "As execuções de sentença propostas contra a Fazenda Pública, inclusive em se tratando de desapropriação, estão sujeitas ao rito previsto no artigo 730 do Código de Processo Civil" (REsp 160.573/SP, Rel. Min. ARI PARGENDLER, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 7/8/2000, DJ de 25/6/2001). Precedentes desta Corte e do STF. 2. Não havendo depósito de qualquer quantia, em virtude da ausência de imissão na posse do imóvel pelo expropriante, o valor integral da indenização submete-se ao regime de precatórios, observada a regra do art. 29 do Decreto-Lei n.º 3.365/41, ficando a expedição do mandado de imissão na posse condicionada ao pagamento integral da indenização. 3. Recurso especial provido.

(STJ - REsp: 1245364 ES 2011/0070655-6, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 28/05/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/06/2013).

ADMINISTRATIVO. AGRAVOS REGIMENTAIS NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO DIRETA. PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO FIXADA. SUBMISSÃO AO REGIME DE PRECATÓRIOS. 1. "As execuções de sentença propostas contra a Fazenda Pública, inclusive em se tratando de desapropriação, estão sujeitas ao rito previsto no artigo 730 do Código de Processo Civil" (REsp 160.573/SP, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 7/8/2000, DJ de 25/6/2001). Precedentes desta Corte e do STF. 2. Se já houve a imissão provisória na posse sem o correspondente pagamento da oferta inicial, é inevitável sujeitar o pagamento integral da indenização ao regime do precatório, tal como ocorre nas ações de indenização por desapropriação indireta. 3. Agravos regimentais não providos.

(STJ - AgRg nos EDcl no REsp: 1197306 GO 2010/0104047-6, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 25/06/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/08/2013).

No presente caso, a Companhia do Metropolitano de São Paulo moveu ação de desapropriação contra particular, no qual em decisão de primeiro grau, o juiz condicionou a imissão provisória na posse ao pagamento prévio e integral da indenização. Desta forma, em decisão de agravo de instrumento, interposto pelo município, a câmara negou provimento com o fundamento de que a imissão na posse acarreta ao expropriado a perda da disposição do patrimônio, eis que já não poderá, como antes, usar e gozar da coisa. Assim sendo, apenas o *caput* do art. 15 do Decreto-lei nº 3.365/41 foi recepcionado pela Nova Carta, sendo incompatíveis com o princípio constitucional da prévia e justa indenização os demais parágrafos do citado art. 15.

No Recurso Extraordinário, o Ministro Relator Carlos Velloso ao proferir seu voto, defendeu que a imissão provisória implica ao expropriado a perda efetiva do bem, ficando privado de todos os atributos inerentes ao domínio, devendo, pois, o Estado depositar a indenização prévia e de forma integral. Continuando no seu voto, o Ministro Carlos Velloso, ao destacar que a Constituição Federal de 1988 exara no seu artigo 5º, inciso XXIV; a indenização prévia, justa e em dinheiro nas desapropriações; apenas o *caput* do artigo 15 seria recepcionado, pois como a imissão provisória retira o poder do particular de usar, gozar e dispor da coisa, estaria também, na prática, retirando a sua propriedade, o que significaria que a imissão provisória seria no plano fático uma imissão definitiva, ou seja, perda propriedade.

O artigo 15 do Decreto-lei 3.365/41, ao citar imissão provisória na posse deverá ser interpretado conforme à Constituição, devendo-se entender em sentido estrito, não podendo ter interpretação ampliativa e permitir que a imissão provisória seja, na realidade, definitiva. Desta forma é perclaro o entendimento do Ministro Humberto Gomes de Barros, do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Resp. 36.524-SP, citado no presente voto do Min. Carlos Velloso:

(...) Provisório é o atributo daquilo que existe temporariamente, com o destino de se deixar suceder por algo definitivo.

Imissão provisória existe, quando – por exemplo – o Estado toma posse de determinado terreno, para utilizá-lo como canteiro de uma obra vizinha e devolvê-lo, após.

Na hipótese destes autos, o fenômeno é diferente: a imissão pretendida reveste-se de caráter definitivo.

Não se trata de simples imissão de posse. Cuida-se de esvaziar a propriedade, retirando-lhe todo o substrato.

O argumento de que a imissão provisória atinge a posse, não a propriedade, é improcedente.

A Constituição protege a propriedade com um bem vida, uma fonte de utilidade; não um simples título registrado.

O preceito constitucional, quando condiciona o pagamento a prévia e justa indenização, tem como escopo tornar possível ao expropriado a reconstituição de seu patrimônio.

Ora, quem é expulso de sua casa, tem sua propriedade esvaziada naquilo que ela tem de interessante: o *jus utendi et fruendi*.

A se cumprir o preceito constitucional, antes da expulsão, o expropriado deveria receber dinheiro suficiente para adquirir utilidade equivalente àquela que o Estado lhe está tomando.

A propriedade tem destinação social. Ela deve sucumbir ao primado do interesse público e da necessidade social.

No entanto, esta submissão observa regras inscritas na Constituição. Elas têm como sede, um princípio: o da prévia e justa indenização.

Como conclusão para o voto do Ministro Humberto Gomes de Barros, usado como fundamentação pelo Min. Carlos Velloso, afirma o Min. do STJ, que para o ente público possa valer-se do artigo 15, parágrafo primeiro e sua alíneas, do Decreto-lei 3.3365/41, é preciso que comprove o caráter provisório da medida e que a posse voltará a pertencer ao particular, visto que se tiver caráter definitivo, deverá apenas seguir o *caput* do artigo 15, do referido Decreto-lei, visto que ainda de forma aligeirada, ocorre a avaliação da perícia.

Na ADIn 1.187-DF, o Ministro Carlos Velloso, proferiu importante voto, no qual afirma que:

(...) a Constituição manda que o Poder Público pague indenização justa e prévia. Ora, indenização prévia – a menos que se mude o significado da palavra – é aquela que é paga antes de o Poder Público tornar-se proprietário de fato, com a imissão na posse, ou de direito, com o traslado do título de propriedade do imóvel do particular. Ora, ninguém ignora que, imitada o poder público na posse do imóvel, perde o seu proprietário a propriedade de fato, não pode dispor do que é seu. **É hora, Srs. Ministros, de se acabar com o “faz de conta”, é hora de se dar efetivo cumprimento à Constituição.**” (grifo nosso).

Desta forma, o ministro não deu conhecimento ao recurso, defendendo a inconstitucionalidade da indenização na imissão provisória como é posta no Decreto-lei 3.365/41, pois viola o mandamento constitucional da indenização justa, prévia e em dinheiro nas desapropriações.

O voto do Ministro Súlpuveda Pertence acompanhou o entendimento do ministro relator e fez bastantes elucidacões acerca do assunto, trazendo argumentos que privilegiam e dão importância à indenização prévia, justa e em dinheiro. No seu voto, o ministro assevera que a imissão provisória na posse não possui o caráter temporário, que rege o termo provisório, pois a ocupação temporária é o instituto próprio para que o Estado se valha da dominação de terreno de particulares e

depois efetue sua devolução, sem que haja em nenhum momento transferência de propriedade, o que é característica das desapropriações.

O entendimento, até então majoritário, que vigora nos Tribunais, compreende que o regime de precatórios concilia-se com a indenização prévia, justa e em dinheiro, mas ressalta o ministro, que a corrente jurisprudencial divergente possui amplo crescimento. Afirma que a atual adesão pelo regime de precatórios é fruto de um entendimento ortodoxo civilista que interpreta de forma taxativa a Constituição Federal, no termo propriedade (artigo 5º, inciso XXII) exarando que a proteção reside na propriedade, e não na posse, sendo a perda desta ocorrida na imissão provisória e transferência daquela no pagamento definitivamente fixado.

A crescente jurisprudência que privilegia a indenização prévia e justa tem base na força normativa da Constituição⁵⁴ e da conseqüente necessidade de dar-lhe eficácia real, que reclamam no ponto de dar prevalência à realidade do campo normativo da garantia constitucional em causa sobre a transposição da diferenciação civilística entre a privação da posse do expropriado e a aquisição posterior do domínio pelo expropriante.

Como voto divergente, o ministro Moreira Alves defende a constitucionalidade da imissão provisória na posse, assim como está exarado no Decreto-lei 3.365/41, pois afirma que a imissão é sempre provisória, porque é possível ao Estado, a seu talante, desistir da desapropriação. Por outro lado, trata-se de imissão na posse, o que significa dizer que o proprietário continua a ser o desapropriando, que pode, inclusive, alienar o seu direito de propriedade, cabendo então ao adquirente o recebimento da indenização que afinal vier a ser estabelecida na ação de desapropriação, para esse efeito. Afirma ainda o Ministro, no seu voto, não ver:

(...) como se possa sustentar que essa imissão na posse seja definitiva, e para se atender ao texto constitucional se fará uma avaliação provisória, com o pagamento também provisório, porque esse pagamento poderá afinal ser reduzido ou aumentado. Se a imissão na posse fosse definitiva, a avaliação e o pagamento também teriam de ser definitivos para o

⁵⁴ “Atualmente, passou a ser premissa do estudo da Constituição o reconhecimento de sua força normativa, do caráter vinculativo e obrigatório de suas disposições. Vale dizer: as normas constitucionais são dotadas de imperatividade, que é atributo de todas as normas jurídicas, e sua inobservância há de deflagrar os mecanismos próprios de coação, de cumprimento forçado. A propósito, cabe registrar que o desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial na matéria não eliminou as tensões inevitáveis que se formam entre as pretensões de normatividade do constituinte, de um lado, e, de outro lado, as circunstâncias da realidade fática e as eventuais resistências do *status quo*.” (BARROSO, Luís Roberto. Direito Constitucional Contemporâneo. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010. Página 292)

cumprimento do texto constitucional, quando são, na verdade, evidentemente provisórios.

O ministro Maurício Correia acompanha a divergência apresentada pelo ministro Moreira Alves por entender que não há característica de definitividade na imissão provisória na posse, sendo a imissão de posse aplicada não só em casos de risco grave, mas em todos os demais procedimentos em que se torna indispensável a ação governamental, para que com rapidez, possa fazer valer a gestão administrativa na busca do interesse geral transcende o individual.

Como fundamento para sustentar o caráter provisório da imissão provisória na posse, o ministro afirma que o ordenamento civil pátrio pertinente à definição de posse e propriedade, adotar a teoria de Ihering, para que o possuidor é todo aquele que possui de modo fático o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio, ou propriedade” (CC, art. 485). Logo, define o ministro, a imissão provisória na posse é imissão temporária, transitória, que não é definitiva, embora, no futuro, possa vir a ser permanente.

O ministro Mauricio Correia defende que o legislador ordinário coube distinguir a posse definitiva da provisória, como se infere dos artigos 29 e 15 do Decreto-lei 3.653/41, mas que admite mesmo que a disciplina por ele estabelecida não seja a melhor, aquela que mais adequadamente, ante certas circunstâncias de injustiça, não equilibra satisfatoriamente o núcleo do binômio expropriante/expropriado, mas que seria uma questão de *lege ferenda*, que se resolve na esfera do Poder Legislativo. Finaliza seu voto afirmando que a imissão provisória é garantia do Estado para realizar, em caráter imediato, as conjecturas viáveis, para a realização da finalidade de benefícios à coletividade.

O tema em questão, foi declarado de Repercussão Geral, conforme o Recurso Extraordinário nº 922.144, nos termos da manifestação do Relator Ministro Luís Roberto Barroso. No presente caso, o Município de Juiz de Fora propôs ação de desapropriação por utilidade pública em face da ré, objetivando a construção de hospital público. Indicou, como valor dos imóveis a serem desapropriados, a quantia total de R\$ 834.306,52, que, depositada, possibilitou-lhe a imissão provisória na posse dos bens.

Após a instrução processual, em que foi realizada perícia dos bens objeto da ação, o pedido de desapropriação foi julgado procedente em primeira instância,

com a fixação, todavia, da indenização devida pelo Município em R\$ 1.717.000,00, a serem acrescidos, ainda, de correção monetária, juros de mora e juros compensatórios.

Inicialmente, o juízo de primeiro grau determinou que a diferença entre tal valor e aquele depositado para imissão provisória na posse fosse complementada via mero depósito judicial. Em embargos de declaração opostos pelo Município, porém, o juízo reconheceu a necessidade de se observar o regime de precatórios, previsto no art. 100 da CRFB/1988. Ambas as partes apelaram, mas o TJ/MG manteve a sentença, com pequena ressalva quanto ao valor dos honorários advocatícios, promovida em sede de reexame necessário. As partes opuseram embargos de declaração, igualmente rejeitados. A ré interpôs, então, recursos especial e extraordinário, e o Município apenas recurso especial adesivo. No STJ, as pretensões recursais foram rejeitadas, ficando pendente, portanto, apenas o recurso extraordinário ora apreciado.

Em síntese, a ré alega que o regime disciplinado no art. 100, da Constituição Federal não se aplica à verba indenizatória devida ao proprietário do imóvel desapropriado porque o procedimento de desapropriação precede-se do pagamento de uma quantia indenizatória ao expropriado, a qual deve ser prévia, justa e em dinheiro (e-STJ fls. 902). Ao exigir a expedição de precatório, o acórdão recorrido teria violado os artigos. 5º, XXIV, e 183, §3º, da CF.

A decisão de Repercussão Geral declarou que a controvérsia configura discussão de relevante matéria constitucional, o que se conclui a seguir:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. GARANTIA DE JUSTA E PRÉVIA INDENIZAÇÃO EM DINHEIRO. COMPATIBILIDADE COM O REGIME DE PRECATÓRIOS. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL.

1. Constitui questão constitucional saber se e como a justa e prévia indenização em dinheiro assegurada pelo art. 5º, XXIV, da CRFB/1988 se compatibiliza com o regime de precatórios instituído no art. 100 da Carta.

2. Repercussão geral reconhecida.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada.”

(RE 922144 RG, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 29/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 13-11-2015 PUBLIC 16-11-2015).

A repercussão geral da matéria é demonstrada especialmente por sua relevância econômica, social e jurídica, assim como explica o Ministro Roberto Barroso:

Relevância econômica, porque, de um lado, o direito à propriedade e, em específico, à justa e prévia indenização em dinheiro em caso de desapropriação correspondem à tutela mais elementar da expressão patrimonial dos indivíduos. Deixar de ser proprietário de um imóvel significa, muitas vezes, perder todo ou quase todo o patrimônio acumulado ao longo de uma vida, colocando em risco, muitas vezes, a própria subsistência do particular. Por outro lado, o regime de precatórios é essencial para a organização financeira do Estado. Exceções a ele devem ser vistas com bastante cautela, haja vista o potencial efeito desestabilizador das contas públicas.

Relevância social, porque a desapropriação constitui uma das mais drásticas intervenções estatais sobre a autonomia individual, que, embora compensada financeiramente, impacta sobremaneira a vida dos expropriados, afetando, não raro, o direito fundamental à moradia. Por outro espectro, a viabilização de desapropriações pelo Estado é de suma importância para o atingimento de interesses sociais coletivos, como a construção de escolas e hospitais. E a observância a uma ordem cronológica de pagamentos assegura a isonomia entre os credores judiciais do Estado e uma distribuição equânime, entre eles, dos ônus de eventual inadimplência estatal.

Por fim, relevância jurídica, porque se discute o sentido e o alcance de normas constitucionais que, embora presentes desde o texto originário da Constituição, suscitam dúvidas até os dias atuais. O fato de a disciplina infraconstitucional da desapropriação por utilidade pública centrar-se em decreto-lei da década de 1940 (Decreto-lei nº 3.365/1941) possivelmente contribui para tanto. A norma que deveria esclarecer e detalhar o regramento da desapropriação é alvo de frequentes impugnações por não recepção ou de arguições incidentais de inconstitucionalidade, quando não simplesmente ignorada por juízes e tribunais. Ademais, a última vez em que esta Corte se debruçou, a fundo, sobre o tema foi em 1999, quando do julgamento do RE nº 176108 (rel. original Min. Carlos Velloso e rel. para acórdão Min. Moreira Alves). Na ocasião, já houve significativo dissenso entre os Ministros. De lá pra cá, muito na compreensão do direito de propriedade e do direito administrativo em geral se alterou no país, o que reforça a importância de o tema ser reapreciado pelo Tribunal.

A discussão acerca do tema continua atual e demonstra a importância de equilibrar dois princípios jurídicos resguardados pela Constituição Federal, que possuem conteúdos divergentes, mas que precisam ser compatibilizados, visto que o particular não pode continuar mais sendo desapropriado de sua propriedade sem a devida indenização justa e prévia e nem o Estado pode abrigar várias exceções ao regime de precatórios, já que o equilíbrio econômico-financeiro da Fazenda Pública poderá ser afetado.

4.2 Críticas ao regime de precatórios

O regime de precatórios foi estabelecido na Carta Magna de 1988, sofrendo desde a sua promulgação diversas alterações com o fito de dar eficácia e resolver problemas que tornam este instituto alvo de várias críticas, principalmente pela sua morosidade e pela sua burocracia, na qual acarretam o atraso demasiado nos pagamentos aos credores da Fazenda Pública.

A grande morosidade observada no regime de precatórios desencadeia outros grandes problemas, em razão da falta do recebimento ou do atraso gerado na garantia de receber valores decorrentes de sentenças transitadas em julgado, ocasionam para os particulares uma grande frustração por não receber a tempo um dinheiro que poderia ser utilizado para as mais demoradas funções, retirando pessoas de situações económicas desfavoráveis.

Um dos principais culpados pelo retardamento dos pagamentos mediante o regime de precatórios está na figura do Poder Executivo. Como se analisou na fase procedimental dos precatórios, o Presidente do Tribunal expede ofício requisitório com o valor que deverá ser reservado pelo chefe do Poder Executivo, para que no próximo exercício financeiro, o pagamento ao credor seja efetuado. Desta forma, o chefe do executivo ao receber o ofício requisitório não separa o valor respectivo por afirmar, na maioria dos casos, falta de verba.

Atenta-se, portanto, uma grave violação à Constituição, porquanto se descumpra o princípio da moralidade administrativa, retardando tais pagamentos, gerando o abarrotamento de dívidas e uma grande quantidade de credores sem receber a quantia devida. A Constituição Federal de 1988 traz duas hipóteses de compelir o chefe do executivo a apagar os precatórios, quais sejam:

- a) a intervenção (da União nos Estados, e do Estado nos Municípios) na pessoa jurídica de direito público que não cumpre o precatório no prazo devido (CF, arts. 34, V, e 35, IV);
- b) o sequestro de receitas da entidade devedora, quando se quebra o direito de preferência entre os credores (CF, art.100, § 2º).

As duas medidas, são consideradas ineficientes, do ponto de vista prático, uma vez que o sequestro de verbas públicas, só se dará mediante a quebra no direito de preferência entre os credores, o que realmente não acontece, pois nem o pagamento em ordem normal é realizado, quanto mais o pagamento de precatórios mais recentes em prol dos antigos. Desta forma, sobra a intervenção nos

entes federativos, que continua também como meio ineficaz para compelir o Estado a pagar em tempo certo os precatórios, assim explica Humberto Theodoro Júnior⁵⁵:

(...) a intervenção, porque a Justiça quase nunca consegue executá-la, e chega-se a reconhecer que a falta de recursos orçamentários pode, como no caso do Estado de São Paulo julgado pelo STF, servir de justificativa para o descumprimento dos precatórios e a denegação da intervenção federal no Estado devedor.

É justamente porque a União não interfere nos Estados que estes também se julgam liberados do ônus de intervir nos Municípios. Assim, a inadimplência se universaliza na seara da dívida pública.

Os entes públicos, por conjuntamente, não cumprirem, cada um em sua esfera, o pagamento dos precatórios, sentem-se incapacitados de intervir nos outros entes, já que a inadimplência é geral, ocasionando um grande déficit nas contas públicas, pois mesmo adiando estes pagamentos, a obrigação deve ser cumprida, não adiantando em nada postergar, visto que a dívida continua e o Estado, pelo contrário, pagará valores ainda mais caros, visto a ocorrência de juros moratórios.

Corroborando com a inércia dos entes em promover a intervenção como medida coercitiva de pagamento dos precatórios, o Supremo Tribunal Federal⁵⁶ decidiu que a intervenção se limita "à hipótese de atuação dolosa e deliberada do ente devedor de não efetuar o pagamento, não bastando a simples demora de pagamento na execução da ordem judiciária, por falta de numerário".

Com esta decisão, pela dificuldade de identificar o dolo da administração pública e sua atuação deliberada em não efetuar o pagamento, os entes públicos valem-se deste precedente para não efetuar nenhuma intervenção nas respectivas pessoas de direito públicos.

Kiyoshi Harada⁵⁷, em parecer sobre precatórios, solicitado pelo SINICESP (Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado de São Paulo), traz duas indagações pertinentes:

Governantes já não mais fazem segredo. Declaram publicamente que existem outras prioridades a serem atendidas, como se o cumprimento de ordem judicial não fosse a prioridade de nº 1 em um Estado Democrático de Direito, onde, todos, governantes e governados, devem submissão à lei. E quem aplica a lei em caráter definitivo é o Poder Judiciário. Não seria o caso do Ministério Público agir?

⁵⁵ VAZ, Orlando (Coord.). *Precatórios: problemas e soluções*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2005. Página 67.

⁵⁶ (IF nº 4426/SP – Rel. Min. Presidente Maurício Correa, DT de 11-12-2003, p. 6).

⁵⁷ SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO PESADA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Ementa: Parecer sobre precatórios, abordando seu conceito, como surgem, a forma de seu pagamento, os motivos de seu calote e as soluções para o problema. Título: *Precatórios: problemas e soluções*. Autor: Kiyoshi Harada. São Paulo, 9 de agosto de 2007. Pág. 7.

De que adiantaria a melhoria no atendimento à saúde, ao ensino fundamental, à segurança pública (que, por sinal estão sempre claudicando) se não tivermos a segurança jurídica que resulta da certeza de que a decisão judicial será cumprida?

Os chefes do executivo, para evitarem o pagamento da ordem de precatórios, afirmam que possuem outras prioridades, como investimentos em saúde, educação, segurança pública, para destinarem as verbas públicas, sendo que o princípio da universalidade do orçamento público, e as leis orçamentárias, afirma que as despesas e receitas devem ser todas previstas com a antecedência de um exercício financeiro, justamente para que os administradores não aleguem a falta de verbas públicas para os fins sociais. Sendo que a realidade aponta para o superfaturamento de obras públicas, além da notável corrupção, o que deixam as grandes obras paradas por falta da verba pública, fazendo com que o Estado empregue o dinheiro ordenado para o pagamento dos credores judiciais para estas mesmas obras inacabadas.

Conforme reverbera Harada, a saúde pública, a educação, além dos outros setores sociais devem ser administrados com responsabilidade e competência, da mesma forma que o pagamento de precatórios, já que se trata de um direito certo do credor, que muitas vezes necessita do dinheiro para conseguir sua subsistência, ou até mesmo pagar um tratamento digno de saúde particular, posto que nem o setor na qual a verba é destinada possui qualidade suficiente. Importante salientar que o tratamento de saúde retromencionado, refere-se aos cuidados, em regra, de pessoas com idade avançada, visto que a demora nos pagamentos dos precatórios é tão crítica e tardia, que em muitos casos, o pagamento é efetuado aos filhos e netos do verdadeiro destinatário do pagamento.

Como uma saída para toda essa problemática, Humberto Theodoro⁵⁸ afirma que deve haver uma enérgica responsabilização penal e administrativa dos funcionários públicos que retardam esses pagamentos sem nenhuma justificativa plausível:

Uma possível saída está, fora do processo civil, na adoção de postura mais enérgica por parte dos tribunais na responsabilização penal dos culpados pelo inadimplemento, que prejudica não só o credor, mas até mesmo o próprio Estado, pela improbidade administrativa configurável na espécie. Com o processo criminal, não se resolve imediatamente o problema do exequente insatisfeito. Cria-se, porém, um clima de maior cuidado com o trato das obrigações das entidades públicas tuteladas por sentença judicial. Em médio prazo, os gestores dispensarão mais atenção ao cumprimento

⁵⁸ VAZ, Orlando (Coord.). *Precatórios: problemas e soluções*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2005.

das condenações da Justiça. O temor ou a certeza da punição servirá para prevenir futuras infrações e, assim, quem sabe, os precatórios consigam mais respeito e consideração no meio social.

É necessário que a advocacia, juntamente com o poder judiciário, unam-se, cada vez mais, na coerção do Estado, para que este efetue planos de pagamentos dos precatórios atrasados e não prorroguem os que estão em formação, pois caso a morosidade desse instituto não seja resolvida poderá acarretar em grave consequência para o erário, como o elevado pagamento de juros, e principalmente, para os credores que dependem desse pagamento.

Isabel Vaz afirma comenta as consequências que acarretam os problemas citados no regime de precatórios e as possíveis engrenagens que o dinheiro devidamente pago aos credores poderiam movimentar:

Os objetivos de natureza econômica dependem, para a sua concretização, do incremento das atividades econômicas, da criação de empregos, da geração de tributos e da distribuição de renda. Imagine-se o impulso na economia dos Estados-Membros e dos Municípios se os bilhões de reais devidos a título de precatórios, devidamente inscritos nos orçamentos e não pagos, pudessem ser alocados à classe empresarial. Acrescente-se a esses dados o fato de estar o financiamento da produção excessivamente onerado pela altíssima taxa de juros praticada e pela perspectiva de novos aumentos, a impedir qualquer tentativa de reaquecimento da economia. Faltam empregos, há miséria, estagnação econômica, aumento da violência a índices inimagináveis. Esses males seriam amenizados com o pagamento dos valores devidos às empresas e às pessoas, que poderiam aplicá-los no aumento de sua capacidade produtiva.

Trata-se de dinheiro do cidadão, de propriedade sua ilegalmente retida pelos Estados e pelos Municípios, impedindo o exercício da livre iniciativa, muito embora se cuide, também, de valores constitucionalmente protegidos. O Poder Judiciário cumpriu a sua parte, na observância do preceito latino *suum cuique tribuere*. Caberia ao Poder Executivo, nas esferas estadual e municipal, observar o *neminem laedere* e completar a prestação jurisdicional que se espera de todo Estado Democrático de Direito.

O cidadão, ao esperar receber dinheiro por meio do regime de precatórios, vê-se incapaz de conseguir levantar o valor que lhe é devido, mesmo após passar diversos anos em uma demanda judicial, na qual confere o seu direito de receber a devida indenização, e acaba sendo refém de um instituto que por possuir muitas falhas impede o efetivo exercício do seu direito. Fosse pago corretamente a todos os credores, a economia teria um grande salto de qualidade, além do aumento da capacidade produtiva e, principalmente, supriria com justiça os direitos dos particulares.

Diante de todas essas críticas ao sistema de precatórios, será demonstrado que não comporta a utilização dessa prerrogativa da Fazenda Pública para a indenização prévia, justa e em dinheiro nas desapropriações.

4.3 Prevalência da indenização prévia, justa e em dinheiro como garantia fundamental à reparação pela perda da propriedade

A desapropriação, ao consistir em um ato de império do Estado em prol de uma necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, privilegiando os interesses coletivos, para afirmar o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular e a garantia máxima do respeito ao interesse coletivo, tem sua aplicabilidade no Direito brasileiro de forma eficaz e positiva, mas deverá essencialmente resguardar os interesses dos particulares que foram expropriados de sua propriedade.

Desapropriar é intervir na propriedade de forma supressiva, retirando da esfera de poder do particular sua propriedade e entregando-a ao Estado de forma aquisitiva originária, sem nenhum ônus, para que este dê uma utilidade coletiva ao bem expropriado. Desta forma, a garantia dos direitos individuais e do devido processo legal devem ser manejados de forma primordial para que a administração pública não se torne uma violadora do Estado democrático de Direito e nem das disposições previstas na Constituição Federal de 1988.

Ao se respeitar as garantias fundamentais do indivíduo, deve-se atentar para o artigo 5º, inciso XXII, da Constituição Federal que assegura o direito à propriedade como meio para que o cidadão desenvolva suas atividades e liberdades de forma que consiga realizar as necessidades inerentes ao desenvolvimento humano e social. Um dessas formas também recebe proteção da Constituição Federal, no seu artigo 6º, que é a moradia, além de outros, como a livre iniciativa, permitindo que o particular use de sua propriedade para aferir renda e meios para sua subsistência.

Atrelado ao direito de propriedade, a Constituição Federal de 1988, garantiu que esta deverá atender sua função social, ou seja, mesmo sendo um direito individual, a observância de regras e normas que beneficiem a coletividade, ou até mesmo obedecer a obrigações de não fazer que possam a vir prejudicar terceiros devem ser obedecidas para que a propriedade não perca sua funcionalidade e seja meio de desenvolvimento social e ambiental.

O direito à propriedade pode ser mitigado, com a intervenção do Estado, tanto de forma restritiva ou supressiva. As formas restritivas de intervenção da propriedade, usam da propriedade do particular para estabelecer um uso temporário deste espaço, para o fim de atender alguma necessidade do Estado, desde uma ocupação em decorrência de guerra, até mesmo usar de uma escola para realização do pleito eleitoral. As formas restritivas de intervenção na propriedade: limitação administrativa, ocupação temporária, requisição administrativa, tombamento e servidão, afetam a propriedade do particular apenas de forma transitória ou que não acarretem a transferência da propriedade ou da posse.

No caso da desapropriação, forma supressiva de intervenção do Estado, a transferência da propriedade, retirando um direito essencial do particular, é exigível que minimamente a administração pública possa dar ao particular os direitos inerentes e garantias fundamentais, isso quer dizer, respeitar rigorosamente os ditames da Constituição Federal de 1988.

Além de todos os direitos estabelecidos no Texto Maior, destaca-se em sobreposto, nos casos de desapropriação, o inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988, no qual estabelece a indenização justa, prévia e em dinheiro, que se repete no mesmo texto constitucional no artigo 182, §3º.

Não se pode analisar a indenização nas desapropriações, sob qualquer aspecto, ou fazendo qualquer tipo de relativização, pois o que está contraposto é o instituto da desapropriação, na qual diversas vezes, foi detalhado, como a forma mais radical e supressiva do Estado na propriedade privada.

Fazendo uma exegese da indenização que o particular deve obter, esta deve ser em dinheiro, uma vez que a moeda corrente é o principal modo de troca e negociação que existe comercialmente na atualidade. O dinheiro, sendo ele em espécie, proporciona ao particular desapropriado, a melhor forma de poderio econômico para que possa estabelecer compra de um novo bem, ou qualquer outra forma de investimento que possa ser mais benéfico e satisfazer melhores suas necessidades, além da sua efetiva liquidez.

A indenização também deve ser justa, o que acarreta uma das grandes problemáticas a serem dirimidas pelas leis e as jurisprudências que regem o assunto. Justiça, neste caso, equivale a indenizar o particular no valor total, atualizado e correto, fornecer o valor do bem objeto da desapropriação, exatamente

o equivalente no que ele é avaliado, sem acréscimos indevidos, nem muito menos decréscimos que possam acarretar prejuízos ao particular.

Não há como se conceber, no atual Estado Democrático de Direito, que um particular seja desapropriado, tenha seu bem retirado da sua posse, sem que receba um valor na integralidade do que lhe foi tirado, pois a possibilidade de se estar flagrantemente usurpando um direito constitucional. O Estado, ao desapropriar, tem o dever constitucional de indenizar no valor exatamente correto, não se é uma faculdade ou mera deliberação da Administração pública.

Outro grande cerne da indenização encontra-se na obrigação constitucional do seu pagamento prévio, que diante da imissão provisória na posse, acarreta grandes discussões doutrinárias e jurisprudenciais. Sendo que, atualmente, vale lembrar, o procedimento para a desapropriação consiste em duas fases: administrativa e judicial. Quando o particular aceita o valor proposto na fase administrativa, resolve-se na chamada “desapropriação amigável”, no qual o expropriado concordando com a indenização oferecida pelo ente público, recebe o valor e ao mesmo tempo ocorre a transferência da posse e propriedade.

Quando não há o acordo na fase administrativa, ou seja, o particular não aceita o valor proposto pela administração pública, deflagra-se a fase judicial, quando o ente público através de petição inicial propõe ação de desapropriação. Nesta fase, há uma prerrogativa do Estado, através da imissão provisória na posse, que conforme a decretação de urgência e a avaliação do bem com o respectivo depósito do valor, poderá imitar o particular da posse do imóvel, podendo ter autonomia do bem e total uso e gozo da coisa, sendo que só poderá obter a propriedade em decisão final da ação de desapropriação.

A grande problemática que se analisa encontra-se na autonomia da Administração Pública em efetuar a avaliação do imóvel, que diante de ser conhecedora do mercado e de efetuar grandes obras, acaba se valendo da sua relação de superioridade para oferecer indenizações que, muitas vezes, não correspondem o valor justo e ficam bem abaixo do que é avaliado pelo mercado.

O Supremo Tribunal Federal recepcionou a súmula 652, exarando que não contraria a Constituição o art. 15, § 1º, do Decreto-lei 3365/1941 (Lei da desapropriação por utilidade pública). Desta forma, além da prerrogativa maior da

desapropriação, o Estado poderá arbitrar o valor que supõe ser o correto para indenizar o particular.

O particular, além de se ver prestes a ser destituído da posse do imóvel, poderá receber um valor bem abaixo do que seria correto, já que a Administração pública, para não pagar o que é realmente devido e acabar lucrando, dispõe de indenizações precárias, diante da grande injustiça apontada. Nesse sentido, a jurisprudência vem tornando bastante crescente o entendimento que para a ocorrer a imissão provisória na posse deverá ocorrer a realização de perícia prévia judicial, adotando portanto a imparcialidade necessária e a justiça na correta avaliação do preço a ser pago. Assim se observa que alguns tribunais de justiça do país sumularam⁵⁹ o referido entendimento, vinculando os respectivos juízes a avaliação judicial prévia.

Filiando-se ao entendimento dos tribunais de justiça, o Superior Tribunal de Justiça⁶⁰ fixou entendimento que a avaliação prévia do bem, objeto da desapropriação, deverá ser realizada por perícia oficial designada pelo juízo, para garantia da justa indenização prevista na Constituição Federal, além de afastar qualquer arbitrariedade do Estado.

⁵⁹ Tribunal de Justiça de São Paulo: Súmula 30: Cabível sempre avaliação judicial prévia para imissão na posse nas desapropriações.

Tribunal de Justiça de Santa Catarina: Súmula 28: Nas desapropriações por utilidade pública, não obstante o contido no artigo 15, § 1º, do Decreto-Lei nº 3.365/41, exige-se a avaliação judicial prévia ao deferimento na imissão provisória da posse do imóvel.”

⁶⁰ ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE. AVALIAÇÃO PRÉVIA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 15 DO DECRETO-LEI N. 3.365/41. PRECEDENTES.

1. O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que a imissão provisória em imóvel expropriando somente é possível mediante prévio depósito do valor apurado em avaliação judicial provisória, não havendo de ser substituída por mera avaliação efetuada por entidade particular. Ausência de violação do art. 15 do Decreto-Lei n. 3.365/41. 2. Recurso especial conhecido e não-provido.

(REsp 181407/SP, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/02/2005, DJ 25/04/2005, p. 256)

Administrativo – Desapropriação – Imissão definitiva na posse – Depósito prévio integral – indenização previa e justa – Decreto-lei 3.365, ART.15,“CAPUT” e Parágrafo 1- Em atendimento ao principio constitucional da justa e previa indenização, na desapropriação a imissão provisória na posse do bem será concedida, face a alegação de urgência, mediante deposito integral do valor apurado em avaliação judicial provisória. – O juiz não está obrigado a conceder a imissão provisória na posse do bem expropriado em condições outras que não aquela prescrita no *CAPUT* do referido artigo, constituindo alternativa legal deferida ao magistrado a concessão nos termos prescritos no parágrafo primeiro.

(PROCESSO RESP 76466/SP, RECURSO ESPECIAL 1995/0051121-5, RELATOR (a) MIN: Peçanha Martins (1994), Órgão Julgador T2- Segunda turma DATA DO JULGAMENTO 06/05/1996, Data da Publicação/Fonte DJ 17/06/1996 P. 21477).

Atrelada à justa e prévia indenização nas desapropriações deverá o princípio do contraditório e da ampla defesa ser concomitantes preservados e colocados em prevalência, visto que a garantia da produção de provas com a devida imparcialidade pelo juízo assegura que a avaliação do bem não ficará aquém do que se realmente deverá ser fixado. O juiz ao despachar a inicial deverá designar perito oficial para a avaliação do bem, e convocar as partes para apresentarem assistentes e técnicos estabelecendo uma relação processual justa e sem privilégio para nenhuma das partes.

O avanço jurisprudencial dos tribunais juntamente com o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça fez com que o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 249, promovido pelo governador do Estado de São Paulo que se insurgiu contra a súmula 30 do respectivo tribunal de justiça, decidisse que o entendimento da súmula 652 do STF, não vincula formalmente os demais tribunais e juízos monocráticos, que podem decidir de forma diversa. Não há insegurança jurídica nessa divergência jurisprudencial entre tribunais e STF, pelo contrário, representa a autonomia decisória dos magistrados, enquanto a Suprema Corte não tenha decisão vinculante e de caráter “*erga omnes*”.

O que se observa é que mesmo com entendimento de que o artigo 15, §1º, do Decreto-lei 3.365/41, seja constitucional, na súmula 652 do STF, o Supremo Tribunal Federal permite que os tribunais construam seu próprio posicionamento quanto à avaliação prévia judicial nas desapropriações. Diante de toda a crescente jurisprudência, espera-se que a Suprema Corte supere o entendimento da súmula 652, e, com efeitos vinculantes, produza decisão que torne obrigatória e legítima a avaliação prévia judicial como forma de se atingir a indenização justa apregoada no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal.

Desta forma, é preciso que os tribunais construam um entendimento unificado, fortalecendo, e ao mesmo tempo forçando, que o Supremo reavalie a questão, pois se trata de uma imissão provisória na posse, que em planos fáticos, é uma imissão definitiva na posse.

Assim como foi demonstrado no presente trabalho, principalmente, no julgamento do Recurso Extraordinário 176108/SP, no voto dos Ministros Carlos Velloso e Súpveda Pertence, estes demonstram a necessidade de dar real significado a imissão provisória na posse, visto que o levantamento da posse do

expropriado, acarreta a iminência dos efeitos prejudiciais ao particular na desapropriação, ou seja, quando o expropriado se vê sem poder fazer mais nenhum uso de sua propriedade.

Os votos contrários dos Ministros, os quais defendem que a qualquer tempo a Administração pública poderá se retratar e devolver a posse ao expropriado e desistir da construção da obra pública, não condizem com a realidade efetuada nos dias atuais, porque após a imissão provisória na posse, o Estado efetua a demolição e passa a construir a obra pública.

Apesar da palavra provisória deverá atentar-se que o particular fica desprovido de qualquer uso ou gozo da sua propriedade, tendo que se encarar, em decisão final, que a imissão possui caráter definitivo, apesar de estar se perdendo a posse, indubitavelmente está se perdendo a propriedade, pois a administração em raros casos, ou em nenhum, devolverá a posse ao administrado.

Até porque quando o Estado propõe a ação de desapropriação, em casos excepcionais ou de urgência desistirá da obra pública a ser construída, pois tanto os atos preparatórios, de licitação e previsão em orçamento são feitos com bastante antecedência, o que prova a dificuldade em se desistir da conjectura da obra e as desapropriações decorrentes dela.

Outro entendimento que deve ser rediscutido para se dar maior visão ao inciso XXIV, do artigo 5º, da Constituição Federal, é o de que o valor total da indenização deve ser pago no momento da imissão provisória na posse, já que a indenização deve ser, prévia, justa e em dinheiro. O prévio deve-se referir ao momento em que a administração pública retira os direitos de uso e gozo da coisa as mãos do particular, até porque mesmo que a propriedade seja perdida ao fim da demanda judicial, o proprietário já perdeu o bem desde a imissão na posse, garantido ao final somente o valor debatido na demanda, além de receber em regime de precatórios.

É certo que a Constituição Federal garante o direito de propriedade no seu inciso XXIII, mas não se pode fazer sempre uma interpretação literal do texto constitucional, cabendo, portanto, uma interpretação extensiva para se proteger também a posse do indivíduo, já que dela se extrai o uso e gozo do bem, exercendo o seu direito a moradia ou da livre iniciativa. Nem mesmo deve-se interpretar de forma ortodoxa o Código Civil, quando se faz a distinção de propriedade e posse, já

que na desapropriação a interpretação conforme a Constituição Federal deve ser privilegiada para proteger o particular quanto na sua garanti de indenização prévia, justa e em dinheiro.

Desta forma, o formalismo e a interpretação literal de provisoriedade e propriedade devem ser pormenorizadas diante da garantia de uma indenização totalmente completa, justa e integral no momento da imissão provisória na posse, já que é neste momento que o particular se encontra sem as faculdades de exercício da propriedade, com possibilidades quase nulas de reverter à situação.

A argumentação de que a qualquer momento o Estado possa vir a desistir da obra pública e conseqüentemente da desapropriação, mesmo efetuada a imissão na posse, não impede que o particular seja indenizado na integralidade, haja vista que posteriormente, com a remota desistência, o imitado terá um valor que poderá ter comprado nova propriedade, ficando a área em poder do Estado, com possibilidade de oferecer novamente ao antigo dono.

A indenização como ocorre no procedimento atual, compõe-se de duas parcelas, a que já foi objeto de depósito judicial, quando o expropriado foi imitado provisoriamente na posse do bem e a outra parcela que será aferida em decisão final observado os acréscimos legais e a parcela já depositada. Quanto à primeira parcela, é certo que legalmente deverá ser efetuado o pagamento através de depósito judicial, no qual o particular receberá o valor de 80% na sua integralidade e em dinheiro.

O grande cerne reside na segunda parcela, já que na maioria dos casos como o valor pago na imissão provisória na posse não corresponde a um valor perto do real, ficando bem abaixo, na decisão final transitada em julgado, o particular se ver com o direito de receber um valor correto e elevado, sendo que ficará a mercê do regime de precatórios.

Como demonstrado no corpo do trabalho, por se tratar de decisão transitada em julgado, caso não corresponda a um valor de Requisição de Pequeno Valor, o particular será refém do regime moroso e burocrático do regime de precatórios, podendo receber o que lhe é devido muitos anos após de perder tanto a posse como a propriedade do bem.

Tanto o princípio do equilíbrio econômico financeiro do Estado quanto à supremacia do interesse público coletivo devem prevalecer num Estado de

Democrático de Direito, mas esse mesmo Estado deve garantir na mesma proporção os direitos e garantias individuais do cidadão.

O Estado deverá ter meios de controles para que suas finanças sejam sempre previstas, e que não haja um colapso econômico, mas deve-se resguardar que esses meios de controle, como por exemplo, o regime de precatórios, não afete os direitos e garantias do indivíduo.

O direito à indenização prévia, justa e em dinheiro (inciso XXIV, artigo 5º, da CF/1988) não poderá ser mitigado com o instituto do regime de precatórios (artigo 100, da CF), pois se trata de mandamento constitucional que visa proteger o particular da forma mais incisiva e radical de intervenção do Estado na propriedade.

O Estado ao efetuar o processo de desapropriação, em decorrência da supremacia do interesse público, possui como prerrogativa a imissão provisória na posse, que destitui o particular da sua propriedade sem a devida indenização. Na fase judicial, caso tenha que pagar o valor remanescente, usufruirá do regime de precatórios. O rol de prerrogativas do Estado não poderá ser tão extenso, que tolha o particular de exercer com amplitude os direitos e garantias fundamentais garantidos pela Constituição, cabendo ao poder judiciário intervir para equilibrar as forças no procedimento expropriatório.

O que está em discussão trata-se da garantia fundamental da propriedade do cidadão, e muitas vezes, corresponde a sua moradia, o que também poderá tolher sua livre iniciativa de agir com o uso e gozo da sua propriedade. Alegar o direito de coletividade, em prol da obra pública a ser construída, não afasta o direito do particular de receber seus direitos e garantias individuais. Não pode o cidadão ser retirado da posse da sua propriedade, que muitos anos levou a construir com muito esforço, com uma indenização que corresponda à metade do que lhe é devido para que muito anos após receba a outra metade.

Importante salientar que não deve haver um privilégio à indenização prevista no artigo 5º em prol do regime de precatórios, (artigo 100), porque o rol de direitos e garantias individuais trata-se de cláusula pétrea. O Supremo Tribunal Federal⁶¹ já decidiu que as cláusulas pétreas servem como limites ao Poder

⁶¹ "Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafos 1º e 2º do artigo 45 da Constituição Federal. - A tese de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras e impossível com o sistema de Constituição rígida. - Na atual Carta Magna "compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição" (artigo 102, "caput"), o que implica dizer que essa jurisdição lhe é atribuída para impedir

Constituinte derivado ao rever ou ao emendar a Constituição elaborada pelo Poder Constituinte originário, e não como abarcando normas cuja observância se impôs ao próprio Poder Constituinte originário com relação as outras que não sejam consideradas como cláusulas pétreas.

Há de se demonstrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal⁶² já é um instrumento que garante ao judiciário anular a desapropriação de imóvel residencial urbano que não respeite a indenização prévia e justa, disposto no § 3º do art. 182 da Constituição.

Diante de todos os argumentos demonstrados defende-se que o entendimento que deverá prevalecer no julgamento da Repercussão Geral nº 922.144, é de que o regime de precatórios seja mitigado diante do pagamento das indenizações nas desapropriações, obrigando que o Estado, diante da decisão final da ação de desapropriação, seja compelido a pagar em dinheiro (depósito judicial) o valor arbitrado em sentença definitiva.

É preciso que o princípio do equilíbrio financeiro do Estado, mediante o regime de precatórios, não possa ser relativizado sob qualquer aspecto, o precatório além de equalizar as contas públicas, expõe um cronograma de tratamento igualitário entre os credores. Mas diante, da perda da propriedade do expropriado, não poderá o Estado ser beneficiado com um pagamento programado e tardio ao particular que inesperadamente se ver sem a posse de sua propriedade, e posteriormente sem a própria propriedade, com uma indenização paga a longo tempo.

As exceções ao regime de precatórios devem ser vistas de forma restritiva e devem ser excepcionais, o que é evidenciado no presente caso das

que se desrespeite a Constituição como um todo, e não para, com relação a ela, exercer o papel de fiscal do Poder Constituinte originário, a fim de verificar se este teria, ou não, violado os princípios de direito suprapositivo que ele próprio havia incluído no texto da mesma Constituição. -Por outro lado, as cláusulas pétreas não podem ser invocadas para sustentação da tese da inconstitucionalidade de normas constitucionais inferiores em face de normas constitucionais superiores, porquanto a Constituição as prevê apenas como limites ao Poder Constituinte derivado ao rever ou ao emendar a Constituição elaborada pelo Poder Constituinte originário, e não como abarcando normas cuja observância se impôs ao próprio Poder Constituinte originário com relação as outras que não sejam consideradas como cláusulas pétreas, e, portanto, possam ser emendadas. Ação não conhecida por impossibilidade jurídica do pedido.” (ADI 815, Relator (a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 28/03/1996, DJ 10-05-1996 PP-15131 EMENT VOL-01827-02 PP-00312).

⁶² Lei Complementar nº 101/2000: Art. 46. É nulo de pleno direito ato de desapropriação de imóvel urbano expedido sem o atendimento do disposto no § 3º do art. 182 da Constituição, ou prévio depósito judicial do valor da indenização.

desapropriações, a indenização prévia, justa e em dinheiro das desapropriações não se compatibiliza com o regime de precatórios, diante da iminente e célere necessidade do particular em receber um valor que possa ser empregado em outro bem, que poderá trazer de forma digna, o seu direito à propriedade, e, muitas vezes, também, o seu direito à moradia.

A decisão do Supremo Tribunal Federal, seguindo a linha de posicionamento do trabalho, fará com que o procedimento de desapropriação seja cada vez mais justo e correto. Sendo que já será um grande passo para se atingir a correta aplicação do inciso XXIV, do artigo 5º, da Constituição Federal, a indenização prévia (antes da imissão provisória na posse), justa (valor na sua totalidade) e em dinheiro (afastando o regime de precatórios, nesses casos).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo inicial da pesquisa aqui proposta foi o de discutir a respeito da questão da compatibilização da indenização prévia, justa e em dinheiro, prevista no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, com o regime de precatórios (artigo 100, também da Carta Maior).

A análise de cada instituto possui importância para a conclusão argumentativa do trabalho. De um lado tem-se a desapropriação como forma de intervenção supressiva do Estado na propriedade, tolhendo do particular o seu direito a propriedade. Do outro lado, tem-se o regime de precatórios, garantindo à Fazenda Pública que as decisões transitadas em julgado em face do Estado sejam quitadas num próximo exercício financeiro, podendo haver a previsibilidade dos gastos e que a respectiva verba seja previamente designada para não afetar o equilíbrio econômico financeiro das contas públicas.

A exegese do inciso XXIV, do artigo 5º, da Constituição Federal é importante de ser estudada, pois se trata da proteção na qual o particular terá contra a perda da sua propriedade. A indenização deverá ser efetuada em dinheiro, devido a sua efetiva liquidez e disponibilidade. Deverá também ser justa, compreendendo todo o valor avaliado pelo bem, e deverá ser prévia, antes da perda da posse pelo particular.

O procedimento atual da desapropriação, quando se passa para a fase judicial, a indenização corresponde a dois momentos: a primeira indenização no depósito judicial de imissão provisória na posse (80% da avaliação pericial) e a segunda na decisão final transitada em julgado.

A primeira indenização deverá ser efetuada após avaliação pericial do bem, sendo que existe grande divergência doutrinária, já que o Decreto-Lei 3.365/41, deixa ao arbítrio da administração pública efetuar a perícia, já que muitas vezes o particular não possui condições de trazer ao processo, peritos e assistentes. Mas tanto os tribunais de justiça, quanto o Superior Tribunal de Justiça firmaram entendimento de que a avaliação prévia do bem na imissão provisória na posse deverá ser elaborada por perito oficial imparcial designado pelo juízo da ação, para que se privilegie o devido processo legal e o amplo contraditório.

Sendo assim, o Supremo Tribunal Federal apesar de continuar alegando a constitucionalidade do Decreto-lei 3.365/41, ou seja, de que é legal a avaliação

efetuada pela Administração Pública, permite que os tribunais de justiça adotem posicionamento diverso, uma vez que o entendimento da Suprema Corte não possui caráter vinculante. Portanto, o entendimento que deverá prevalecer e que posteriormente o Supremo Tribunal Federal tende a adotar, visto a grande crescente jurisprudência é da obrigação de avaliação judicial prévia na imissão provisória na posse.

Com a devida avaliação do bem, o particular poderá levantar 80% (oitenta por cento), caso queira continuar com a discussão da ação. Sendo que em outro embate doutrinário, grande parte dos juristas defende que se a indenização deverá ser prévia, a anterioridade deve se referir à posse do bem, e não a propriedade, visto que na imissão provisória, em plano fático, possui caráter de definitividade, já que dificilmente a administração pública desistirá de fazer a expropriação e construir a obra pública.

Esse entendimento deverá prevalecer, pois se estará interpretando conforme a Constituição, garantindo que o particular, ao perder a posse do bem, esteja protegido com a devida indenização correta (avaliada sob a imparcialidade do juízo) e na sua totalidade, superando a norma que permite apenas a retirada de 80% (oitenta por cento) do valor na imissão provisória.

Em última análise, a decisão de Repercussão Geral 922.144, do Supremo Tribunal Federal, deverá afastar de vez o regime de precatórios, tendo em vista que se tratando de mais uma prerrogativa do Estado, este usa desse instituto para postergar ao máximo o pagamento completo da indenização.

O precatório é um regime moroso e burocrático, que por alegação do poder executivo, deixa de reservar verbas destinadas aos pagamentos das decisões judiciais para aplicar em outras áreas sociais, sendo que as dívidas da Fazenda Pública possuem exponencial crescimento e a demora gera um maior pagamento de juros. Além disso, privar o particular do seu direito indenizatório, pode implicar em meios de sua sobrevivência econômica.

Não há como atrelar o regime de precatórios ao pagamento de indenizações nas desapropriações, pois o Estado dotado de muitas prerrogativas se encontra em posição privilegiada a do particular. O interesse coletivo deve ser sempre promovido pelo Poder público, como consentâneo ao princípio da supremacia do interesse público, mas não é obrigatório, no caso concreto, afastar as

garantias e direitos individuais para aplicar o direito coletivo. A harmonização é sempre necessária entre os interesses coletivos e individuais, uma vez que os dois recebem respaldo máximo na Constituição Federal.

A desapropriação configura uma grande prerrogativa do Estado para a efetivação das políticas públicas no espaço geográfico dos entes federativos. Atrelar o regime de precatórios a esse ato de império da Administração pública torna-se desproporcional para com o particular, que se ver expropriado de sua propriedade, com a possibilidade tardia de recebimento da correta indenização que lhe é devido. O conflito aparente das normas constitucionais (artigo 5º, inciso XXIV e artigo 100) deverá, neste caso concreto, privilegiar o particular, uma vez que ao perder a sua propriedade, não poderá o indivíduo suportar o ônus de ser ressarcido, muitos anos após a sua expropriação.

O acúmulo das duas prerrogativas do Estado (desapropriação e regime de precatórios) causa um enorme prejuízo ao particular, já que diante da perda de uma garantia fundamental (propriedade, artigo 5º, inciso XXII), a Constituição assegura que, minimamente, este deverá receber uma indenização prévia, justa e em dinheiro, sendo que o regime de precatórios, sistema moroso e ineficiente, acaba por fulminar o direito previsto no artigo 5º, inciso XXIV do Texto Maior. Não se critica o interesse coletivo trazido pela desapropriação, apenas requer que o interesse individual da indenização correta seja juntamente preservados, para que efetive-se a harmonização dos direitos e garantias individuais e coletivos, sem a supressão de nenhum destes.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional Contemporâneo*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BRITTO, Ayres. Inconstitucionalidade no regime especial de pagamento de precatórios pelos estados, Distrito Federal e municípios. **Revista de Direito Administrativo**, v. 268, p. 333-359.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.
- CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Lei de Desapropriação (Constituição de 1988 e Leis Ordinárias)**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998.
- DA CUNHA, Leonardo Carneiro. **A Fazenda Pública em Juízo**. 13ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- DA SILVA MARTINS, Ives Gandra. Teoria da impossibilidade material-Princípio da conciliação integrativa das Normas Constitucionais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 213, p. 341-359.
- DE ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- DE BARROS, Humberto Gomes. Execução contra a fazenda pública. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, p. 83-106, 2015.
- DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.
- HARADA, Kiyoshi. Desapropriação. Injuridicidade da oferta pelo valor venal. **Boletim de Direito Administrativo**, 2012.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª edição. São Paulo: Ed. RT, 2013.
- LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5ª edição. Salvador: JusPodium, 2016.
- LIMA, Hermes. Desapropriação-Correção monetária - Constitucionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, v. 95, p. 100-102.
- MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 9ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

NEPOMUCENO, Cleide Aparecida; LARA, Luciana Leão. A Defensoria Pública Como Instituição Garantidora Do Direito Fundamental À Justa E Prévia Indenização Nas Ações Desapropriatórias–Necessidade De Revisão Da Jurisprudência Do Supremo Tribunal Federal. **Teses E Práticas Exitosas**, p. 67.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro Esquematizado**. 4ª edição. São Paulo: Método, 2014.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. Novo regime de pagamento de precatórios é promulgado pelo Congresso. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-dez-15/regime-precatorios-promulgado-congresso>. Acesso em 24/04/2017.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Observação sobre a desapropriação no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 204, p. 33-52.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO PESADA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Ementa: Parecer sobre precatórios, abordando seu conceito, como surgem, a forma de seu pagamento, os motivos de seu calote e as soluções para o problema. **Título: Precatórios: problemas e soluções**. Autor: Kiyoshi Harada. São Paulo, 9 de agosto de 2007.

SODRÉ, Eurico. **A Desapropriação**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva. 1955.

VARGAS, Wanessa Martinez. DILAÇÃO DO PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS JUDICIAIS: ANÁLISE DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE DOS REGIMES DE PARCELAMENTO. **Revista de Direito dos Monitores da Universidade Federal Fluminense**, v. 1, n. 10, p. 1-32, 2011.

VAZ, Orlando (Coord.). **Precatórios: problemas e soluções**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2005.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Efetividade do Processo em face da Fazenda Pública**. São Paulo: Dialética. 2003.

WALD, Arnoldo. Desapropriação - Correção monetária - Precatório. **Revista de Direito Administrativo**, v. 147, p. 287-297.

ZERBES, Marcelo In da. **Desapropriação e aspectos gerais da intervenção do Estado na propriedade privada**. Revista Jus Navigandi, ano XII, n. 1294, 2007.